Die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Julius Linker
Gerichtsreferendar aus Neustadt, Kr. Marburg

MARBURG 1933

Buchdruckerei von Joh. Hamel, Marburg-Lahn

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 26. September 1932.

Berichterstatter: Prof. D. Dr. Viktor Bredt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern aus Dankbarkeit gewidmet.

Literaturverzeichnis.

Angermann, Die Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern. Dresden 1927.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. 3. und 4. Aufl. Berlin 1926.

„ „Die Reichsaufsicht" in Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I.

Arndt, Adolf, Kommentar zur deutschen Reichsverfassung. 3. Aufl. Berlin 1927.

Baumgartner, Eugen, Das Reich und die Länder. Denkschrift über den Ausgleich der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und seinen Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung. Karlsruhe 1923.

Becker, Enno, Kommentar zur Reichsabgabenordnung 5. Aufl. Berlin 1926.

Berichte der Nationalversammlung. Berlin.

Braasch, Die Reichsaufsicht. Diss. Göttingen. 1926.

Bredt, J. V. Der Geist der deutschen Reichsverfassung Berlin 1924.

Bredt, J. V. Unsere Steuerpolitik. Berlin 1917.

Brun, Friedrich. Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Weimarer Verfassung. Diss. Gießen. 1930.

Cohn, Rudolf, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Verfassung vom 11. Aug. 1919. Berlin 1921.

Conrad, „Zur Reichsreform", Systematisches und kritisches Material in „Reich und Länder", Zeitschrift für die Entwicklung der Verfassung und Verwaltung in Deutschland. Sonderheft des II. Jahrgangs 1928.

Dambitsch, Ludwig, Die Verfassung des deutschen Reiches, Berlin 1910.

Erzberger, Reden zur Neuordnung des Deutschen Finanzwesens. Berlin 1919.

Elsas, Staats- und verwaltungsrechtliche Voraussetzungen und Wirkungen eines zweckmäßigen Finanzausgleichs in „Reich und Länder". II. Jahrg. 1929 Heft 5.

Entwurf einer Verfassung für das deutsche Reich vom 21. 2. 1919. Berlin.

Entscheidungen des Reichsfinanzhofes.

Forsthoff, Die unmittelbare Reichsaufsicht in Archiv des öff. Rechts, neue Folge Band 19. 1930, S. 61 ff.

Giese, Friedrich, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. 8. Aufl. Berlin. 1931.

Götzke, Helmut, Das Problem des Finanzausgleichs im Bundesstaat und der deutsche Finanzausgleich in seiner geltenden reichsrechtlichen Ausgestaltung unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung. Berlin. Diss. 1929.

Hattemer, Die rechtliche Beschränkung der Finanz- und Organisationsgewalt der deutschen Länder, insbes. durch Sparmaßnahmen des Reiches. Diss. Gießen 1929

Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Berlin 1922.

Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder. Leipzig-Berlin 1925.

Koch, Erich, Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Berlin 1928.

Koch, Kommentar zum Finanzausgleichsgesetz. München 1926.

Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten. Breslau 1909.
Kommunalpolitische Blätter. Fachblatt für Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft. Köln-Berlin.
Laband, Paul, Deutsches Reichsstaatsrecht. 4. Band. VII. Aufl. Tübingen 1919.
Lassar, Gerhard, Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, in Jahrb des öff. Rechts. Bd. 14.
v. Leyden, Wandlungen im Gemeinderecht, in „Recht und Staat im neuen Deutschland". Herausgegeben von B. Harms, Band I Berlin 1929.
Marks, Werner, Die Entwicklung der Steuerhoheit des deutschen Reiches von 1871—1926. Diss. Erlangen. 1927.
Markull, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. Juni 1923. Berlin 1923.
„ Kommentar zur Dritten Steuernotverordnung vom 14. Febr 1924. Zweites Heft, zugleich Nachtrag zum Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich. Berlin 1924.
„ Der Finanzausgleich in der Verordnung des Reichspräsidenten vom 1. Dez. 1930, im Preußischen Verwaltungsblatt Band 51.
„ Die Vergnügungssteuer. Berlin (Carl-Heymanns Verlag)
Nawiasky, Wege und Ziele einer föderalistischen Ausgestaltung der Reichsverfassung, in Deutsche Juristen-Zeitung 1923.
v. Pistorius, Unser Steuerrecht. I. Teil. Allgem. Steuerrecht. II. Aufl. Stuttgart 1920.
Poetzsch, Fritz, Die deutsche Reichsverfassung. III. Aufl. Berlin 1927.
Poetzsch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in Jahrbuch des öff. Rechts. Band 13 und 17.
Popitz, Die staatsrechtlichen Grundlagen des öffentlichen Finanzwesens. in Recht und Staat im neuen Deutschland. Bd. I. Berlin 1929.
Popitz, Der Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft. II. Band S. 338 ff.
Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Vortrag. In Zeitschrift für Selbstverwaltung, herausgeg. vom Preuß. und Deutschen Landkreistage. 1932 Heft 14.
Röttinger, Karl, Das Landessteuergesetz. Stuttgart. 1920.
Röttinger, Karl, Der neue Finanzausgleich vom 10. Aug. 1925. Stuttgart 1926.
Stenger, Der Finanzausgleich zwischen dem Reich, Bayern und den bayrischen Gemeinden, Bezirken und Kreisen. 3. Aufl. München 1928.
Storz, Wilhelm, Die Reichsaufsicht über die Länder im allgemeinen und ihre Stellung im neuen Reichsrecht. Diss. Göttingen, 1923.
Triepel, Heinrich, Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.
Triepel, Heinrich, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. In Festgabe der Berliner Fakultät für W. Kahl. II. Teil.
Vorentwurf zur Reichsabgabenordnung. Berlin 1919.
Wildberger, Paul, Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Verfassung vom 11. Aug. 1919. Diss. Frankfurt. 1928.
Wittmayer, Leo, Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung: Allgemeines über die Reichsaufsicht.

I. Teil: Die geschichtliche Entwicklung der Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Finanzwesens.

1. Die Steuerhoheit des Reiches und der Länder nach der Bismarckschen Verfassung.
   a) Das Finanzsystem nach der alten Verfassung.
   b) Durchbrechung des Finanzsystems.
2. Die Reichsaufsicht über die Einzelstaaten nach der Bismarckschen Verfassung, insbesondere auf dem Gebiete des Finanzwesens. (Art. 36 a. R. V.).
3. Die Steuerhoheit des Reiches und der Länder nach der Weimarer Verfassung.
4. Die Verwaltung der Reichsabgaben und Zölle.

II. Teil: Die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden nach geltendem Recht.

1. Grundlagen der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden.
   a) Subjekt und Organe der Reichsaufsicht.
   b) Zweck der Ueberwachung der Steuereinnahmen und Finanzgebarung der Länder und Gemeinden.
   c) Mittel der Ueberwachung.
2. Besondere Mittel der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden in einzelgesetzlichen Bestimmungen.
   a) Reichsaufsicht zur Vorbereitung eines Reichsfinanzgesetzes.
   b) Finanzkontrolle des Reichsfinanzministers; Einforderung von Auskünften. (nach § 61 FAG).
   c) Verlangen der Aufhebung oder Abänderung von Landes- und Gemeindesteuergesetzen reichsrechtswidriger Art durch den Reichsfinanzminister.
   d) Präventivkontrolle durch Verpflichtung zur Vorlegung von Mustersteuerordnungen der Gemeinden. — Einspruch des Reichsfinanzministers als Mängelrüge.
   e) Präventive Ersatzvornahme.
3. Unmittelbare Reichsaufsicht durch Ueberwachung der Finanzgebarung der Gemeinden. (kommunale Reichsaufsicht).
4. Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern. (Aufsichtskonflikte).
5. Die zwangsweise Durchführung der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden.

Schlußbetrachtung.

Einleitung

Seit über 60 Jahren ist das deutsche Reich ein Bundesstaat. Neben dem Reich als Gesamtstaat stehen die Einzelstaaten mit eigner Staatspersönlichkeit und eigner Machtsphäre.

Das Mittel, das dem Reiche gegeben ist, seinen, den Reichswillen, gegenüber den Ländern durchzusetzen, ist die Reichsaufsicht. Durch sie ist dem Reiche die Möglichkeit gegeben, den der Verfassung, den Gesetzen und den Interessen des Reiches entsprechenden Zustand zu gewährleisten und herzustellen. Von der rechtlichen Ausgestaltung und Bewährung der Reichsaufsicht hängt die Lebensfähigkeit des Reiches als Bundesstaat ab.

Man versteht unter „Reichsaufsicht" diejenige Tätigkeit des Reiches, die das Verhalten der Gliedstaaten beobachtet, d. h. einem festen Richtmaß entsprechend bestimmt, dieses Verhalten, sofern es von dem Richtmaß abweicht, berichtigt und im gegebenen Falle Zwangsmaßnahmen anwendet[1]). Das Reich überwacht die Länder in ihrer gesamten Staatstätigkeit auf den Gebieten der Reichsgesetzgebungsangelegenheiten, d. h. der Angelegenheiten, in denen dem Reiche die Rechtssetzungsbefugnis „ausschließlich oder konkurrierend, bedarfsbedingt oder grundsatzbeschränkt" zusteht[2]). Sie kontrolliert auf diesem Gebiete die Ausübung einzelstaatlicher Hoheit, die sowohl Gesetzesanordnung wie Verwaltung und auch in beschränktem Sinne Rechtspflege sein kann. Es ist dem Reiche grundsätzlich verwehrt, die Länder in den ihnen vorbehaltenen Gebieten zu beaufsichtigen; richtig ist aber, daß das Reich die Länder zum Zwecke der Verhütung von Zuständigkeitsüberschreitungen auch in ihrem „autonomen" Wirkungskreis beaufsichtigt; denn dem Reiche unterliegt die gesamte Staatstätigkeit der Länder. Es gehört dazu auch die Ausübung der den Ländern bezw. den Gemeinden oder Gemeindeverbänden vorbehaltenen Gesetzgebungsgebieten, wie auch die privatwirtschaftliche Betätigung der Gliedstaaten[3]). Die Länder haben ihr gesamtes Staatsleben „rechtlich anerkannten Lebensinteressen des Reiches" anzupassen[4]).

Die Reichsaufsicht ergreift grundsätzlich die Länder als „geschlossene Einheiten"; man spricht dann von Reichoberaufsicht.

---

[1]) Triepel, Reichsaufsicht S. 121.
[2]) Giese, die Verfassung d. deutschen Reiches, Anm. 3 zu Art. 15.
[3]) Vgl. Anschütz „Die Reichsaufsicht" in Handbuch d. Deutschen Staatsrechts Bd. I. S. 367/68.
[4]) Triepel, a. a. O. S. 369.

Die Reichsaufsicht kann sich auch unmittelbar an die der Regierung der Einzelstaaten untergeordneten Behörden unter Umgehung der Landesregierung oder sogar an die Einzeluntertanen wenden; letztere Aufsichtsart nennt man die unmittelbare Reichsaufsicht.

Man unterscheidet ferner die Reichsaufsicht in abhängige und selbständige Reichsaufsicht, je nachdem sie an das Vorhandensein eines Reichsgesetzes anknüpft, davon abhängig ist, oder das Dasein eines Reichsgesetzes nicht voraussetzt, also selbständig ist.

Maßstab der Reichsaufsicht ist bei der abhängigen Reichsaufsicht das vorhandene Reichsgesetz, während der Maßstab der selbständigen Reichsaufsicht in den zu schützenden Interessen des Reiches, vor allem in dem Geiste der Verfassung gegeben ist.

Das geltende Reichsaufsichtsrecht erhält seine verfassungsmäßigen Grundlagen in Art. 15, 19 und 48, I R. V. sowie in weiteren einzelnen Artikeln der R. V. und in einzelnen Reichsgesetzen. Die Mittel zur Durchführung der Reichsaufsicht sind teils beobachtender teils berichtigender Natur. Durch die Mittel der Reichsaufsicht soll der reichsrechtlich erforderliche Zustand im evtl. Falle wiederhergestellt werden. Es wird wohl in den meisten Fällen des Tätigwerdens der Reichsaufsicht zu einer friedlichen Lösung zwischen Reich und Ländern kommen. Für den Fall aber, daß sich ein Land dem Reichswillen widersetzt, hat die Reichsverfassung auch als äußerstes Mittel der Reichsaufsicht das Zwangsmittel der Reichsexekution gegeben.

Bei Streitigkeiten des Reiches mit den Ländern, die aus der Handhabung der Reichsaufsicht entstehen, entscheidet der Staatsgerichtshof oder ein sonstiges oberstes Gericht.

Von der Reichsaufsicht ist noch als grundsätzlich verschieden zu unterscheiden die Dienstaufsicht, die sich aus der hierarchischen Gliederung des Behördenorganismus als Aufsicht des oberen Organs über das untere ergibt.

Nach diesem kurzen Ueberblick über das Rechtsinstitut der Reichsaufsicht soll nach einem weiteren geschichtlichen Ueberblick über die Finanzhoheit und über die Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Finanzwesens in folgendem untersucht werden, wieweit das heutige Staatsrecht eine Aufsicht des Reiches, speziell über die Tätigkeit der Länder auf finanziellem Gebiete kennt, insbesondere welche Möglichkeiten dem Reiche gegeben sind, bei schlechter und reichsrechtswidriger Finanzgebarung der Länder und Gemeinden einzuschreiten.

Die geschichtliche Entwicklung der Reichsaufsicht auf dem Gebiet des Finanzwesens.

I. Die Steuerhoheit des Reiches und der Länder nach der Bismarckschen Verfassung.

a) Das Finanzwesen nach der alten Reichsverfassung.

Die Bismarcksche Verfassung schuf den Bundesstaat. Die Staatshoheit wurde geteilt zwischen dem Bund und den Gliedstaaten. Wie es einerseits notwendig war, daß die Lasten unter den beiden Staatshoheiten, Bund und Bundesstaaten, verteilt wurden, so ging daraus andererseits die Notwendigkeit hervor, auch die Finanzhoheit untereinander zu verteilen.

Das Reich, das als selbstständiger, staatlicher Organismus mit eigenem Leben von den Einzelstaaten getrennt entstanden war, mußte zunächst für sich ergiebige Einnahmequellen erschließen. Bismarcks erste Aufgabe war die Regelung der Finanzen nach dieser Hinsicht.

Die alte Reichsverfassung enthielt einen besonderen Abschnitt über das Reichsfinanzwesen. Im Art. 70 a. R. V. war die Reichsfinanzkompetenz umschrieben. Die Entstehungsgeschichte dieses Artikels, der aus dem Art. 66 des Entwurfes hervorging, zeigt, daß man bei der Schöpfung dieses Artikels von dem Gedanken der Trennung der Finanzgewalten zwischen Reich und den Bundesstaaten ausging [1]).

Die Zölle und die gemeinsamen Verbrauchssteuern sollten zunächst dem Reich die notwendigen Mittel verschaffen. Gemäß Art. 35 besaß das Reich über das gesamte Zollwesen die ausschließliche Objekts- und Ertragskompetenz. Auch die Erträge des Post- und Telegraphenwesens verfielen mit Einschränkung der süddeutschen Reservatrechte dem Reich [2]). Die ausschließliche Ertrags- und Objektskompotenz des Reiches umfaßte weiter nach Art. 38 Abs. I und 70 a. R. V. die Besteuerung des im Reichsgebiete gewonnenen Salzes, Tabaks, Branntweins, Bieres und Zuckers, vorbehaltlich der Reservatrechte von Bayern, Württemberg und Baden hinsichtlich des in diesen Ländern erzeugten Branntweines und Bieres [3]).

Ausschließliche Objekts- und Ertragskompotenz besaß das Reich auch bei der Besteuerung des Wechsels; es erhob an Stempelabgaben den Wechselstempel, Börsenstempel, Frachturkundenstempel, und später noch andere Verbrauchsabgaben, wie z. B. von Wein, Schaumwein, Leuchtmittel, Zündwaren, Mine-

---

[1]) Laband „Staatsrecht 4. Bd. S. 379."

[2]) Nach Art. 52 waren Bayern und Württemberg Sonderrechte eingeräumt.

[3]) Art. 35 Abs. II. Art. 38 Abs. IV; später auch für Elsaß-Lothringen.

ralwasser, Spielkarten, Kohlen und kam sodann auch zur Umsatzsteuer.

Dem Reiche standen noch die sogenannten Matrikularbeiträge zur Verfügung. Diese Matrikularbeiträge, die im Art. 70 Abs. II a. R. V. vorgesehen waren, waren Beiträge zu den Verwaltungskosten des Reiches, welche nach Maßgabe der Bevölkerungszahlen der Bundesstaaten von diesen aufzubringen waren; sie sollten nur subsidiär und vorübergehend zu Gunsten des Reiches in Anspruch genommen werden [1]).

Als dann aber die Finanzbedürfnisse des Reiches wider Erwarten wuchsen, wurden die Matrikularbeiträge nachher eine der wichtigsten Einnahmequellen.

Für die Finanzhoheit der Gliedstaaten galt der Grundsatz „dem Reiche die indirekten, den einzelnen Staaten die direkten Steuern". Die direkten Steuern blieben auch zunächst im wesentlichen Teil und vor allem in Gestalt der Einkommen- und Vermögensteuer den Ländern überlassen. Diese Steuern blieben den Gliedstaaten als Stütze und Rückgrat ihrer Finanzwirtschaft. Sie bildeten auch nach Landesrecht für die Gemeinden eine Einnahmequelle (nicht in Preußen). Die Gemeinden deckten im übrigen ihren Finanzbedarf durch Realsteuern und Zuschläge zu der Staatseinkommensteuer.

Durchbrechung des Finanzsystems.

Der steigende Finanzbedarf des Reiches machte jedoch im Laufe der Jahre den oben genannten Grundsatz, daß dem Reiche die indirekten und den Ländern die direkten Steuern gehören sollten, allmählich illusorisch.

Es war ja auch nicht aus der Tatsache, daß das Reich in der Verfassung für sich nur das Gebiet der indirekten Steuern in Anspruch genommen hatte, zu schließen, daß es auf diese Steuerarten und Steuerquellen beschränkt werden sollte. Das Reich konnte im Interesse seiner Steuern seine Finanzquellen dadurch sichern, daß es einmal über die Zählungen der Verfassung hinaus im Wege der einfachen Gesetzgebung den von ihm erschlossenen Finanzquellen Ausschließlichkeit beilegte und somit eine gleichartige Besteuerung durch die Gliedstaaten verbot; es konnte auch bei der ihm in der Verfassung gegebenen Kompetenz-Kompetenz, im Wege der einfachen Gesetzgebung Steuerquellen, die es für sich benötigte, in Anspruch zu nehmen, direkte Steuern einführen [2]). Und so kam es auch, daß das Reich zunächst, um seine Finanzbedürfnisse zu decken, im Jahre 1906 seine Kompetenz auch auf

[1]) Nach der sog. Miquel'schen Klausel sollten sie nur gezahlt werden, solange Reichssteuern nicht eingeführt werden.

[2]) Pistorius „Unser Steuerrecht" I. Teil, S. 34.

die Erbschaftssteuer, die nur aus historischen Gründen als eine indirekte Steuer galt, in Wirklichkeit eine direkte Steuer war, ausdehnte. Hierin lag der erste Uebergriff in das Gebiet der direkten Steuern. Vorher hatte man mit den verschiedensten Mitteln versucht, der wachsenden Finanznot des Reiches abzuhelfen und gleichzeitig auch die Lebensfähigkeit der Länder zu erhalten.

Durch die sog. Franckensteinsche Klausel (§ 8 Abs. I des Zolltarifgesetzes v. 15. VII. 1879) sollte derjenige Ertrag der Zölle und Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen im Jahre übersteige, den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit der sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen seien. Die Ueberweisungen führten nicht das erhoffte Ziel herbei; man kam bald zu der Ansicht, daß mit diesem System entgültig gebrochen werden müßte; denn man hatte mit den Stundungen und der Verteilung dieser Ueberweisungen schlechte Erfahrungen gemacht. Im Jahre 1904 kam es zur neuen Finanzreform durch die sog. lex Stengel (Reichsgesetz v. 14. Mai 1904); dieses Gesetz bestimmte:

1. Wenn die Ueberweisungen den Ertrag der Matrikularbeiträge decken oder übersteigen, so behält es damit sein Bewenden.
2. Wenn die Matrikularbeiträge höher sind als die Ueberweisungen im Reichshaushalt, sich aber ein Ueberschuß über die Ausgaben ergibt, so ist den Bundesstaaten der zur Deckung des Bedarfs des Reiches nicht erforderliche Betrag der Matrikularbeiträge am Schluß des Jahres herauszugeben.
3. Wenn die Matrikularbeiträge durch die Ueberweisungen gedeckt werden und Ueberschüsse im Reichshaushalt vorhanden sind, so sind diese zwecks Verminderung des Anleihe-Bedarfs und rascherer Schuldentilgung nur zur Deckung außerordentlicher Ausgaben des Reiches und nicht zur Zurückerstattung von Matrikularbeiträgen zu verwenden.
4. Wenn die wirklichen Ausgaben des Etatsjahres die wirklichen Einnahmen einschließlich des Betrages der Matrikularbeiträge übersteigen, so ist der Fehlbetrag unter die Ausgaben des nächsten Jahres zu setzen. Eine nachträgliche Erhöhung der Matrikularbeiträge für das abgelaufene Etatsjahr findet nicht statt. Die Ueberweisungen aus Zöllen und Tabaksteuern werden aufgehoben.

Auch diese Maßnahmen erzielten keinen besonderen Erfolg. Obwohl man wenigstens in der Wissenschaft einsah, daß dem Reiche eine völlig selbständige Steuerhoheit zu verleihen sei, unter Berücksichtigung einer scharfen Trennung der wechselseitigen Kompetenzen, fürchteten jedoch die Einzelstaaten um ihre Eigenstaatlichkeit und widerstrebten dem Gedanken einer übergeordneten

Reichsfinanzhoheit[1]). Die Einzelstaaten setzten ihre ganze Kraft ein, für sich die direkten Steuern zu erhalten.

Das Reich hielt sich auch zunächst vor Eingriffen in die direkten Steuern fern. Die sog. lex Stengel, wonach im Jahre 1906 der Reichstag dem Reiche die Erbschaftssteuer überwies wie auch die Tantiemesteuer, enthielt, wie oben bereits erwähnt, den den ersten Uebergriff in die direkten Steuern.

Im Reichstag stellte man diese Steuern als indirekte Steuern hin. Die Tantiemesteuer war jedoch zweifelsohne eine spezielle Einkommensteuer[2]). Für den Charakter der Erbschaftssteuer als direkte Steuer spricht, daß sie ihrem Wesen nach Vermögens- und Ertragssteuer ist und für sie die Möglichkeit der Abwälzung nicht besteht[3]).

Das Jahr 1913 brachte eine weitere Finanzreform. Durch Gesetz vom 3. Juli 1913 wurde der sog. Wehrbeitrag als eine einmalige Abgabe vom Vermögen und Einkommen eingeführt, ferner die Besitzsteuer, die den Zuwachs besteuerte, den das bewegliche und unbewegliche Vermögen in Zeitabschnitten von je drei Jahren erfuhr.

Die Rüstungsanforderungen des Jahres 1913 hatten gezeigt, daß die großen Aufgaben des Reiches nicht mehr allein mit den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln zu erfüllen waren. So kam es zum offenen Uebergriff in das Gebiet der direkten Steuern, indem man zum ersten Male durch Einführung des Wehrbeitrages das Vermögen unmittelbar zu den Reichsabgaben heranzog. Die Kriegsteuergesetzgebung hat dann dem Reich weitere Steuerquellen zugesprochen; so wurden im Jahre 1916 Kriegssteuern eingeführt, die in Wahrheit eine Vermögenszuwachssteuer waren; ferner die außerordentlichen Kriegsabgaben des Jahres 1918. Durch diese Finanzmaßnahmen des Reiches, insbesondere durch die Uebergriffe in das Gebiet der direkten Steuern war schon längst ein Weg beschritten, der die Finanzhoheit der Einzelstaaten unterhöhlte und den Schwerpunkt verschob auf das Reich[4]). Es erfolgte noch ein weiterer Schritt in der Erklärung der Reichsregierung vom 30. Dezember 1918, die die Reichseinkommensteuer ankündigte. Eine durchgreifende Neuregelung des Finanzwesens nach dem Kriege war die notwendige Folge dieser finanzrechtlichen Entwicklung.

Die Reichsaufsicht über die Einzelstaaten nach der Bismarckschen Verfassung, insbesondere auf dem Gebiete des Finanzwesens (Art. 36 a. R. V.).

Nach Artikel 4 der alten R. V. unterlagen der Beaufsichtigung

[1]) Marks a. a. O. S. 18.
[2]) Laband, Staatsrecht IV. Band, S. 383.
[3]) Marks, a. a. O., S. 19.
[4]) I. V. Bredt „Unsere Steuerpolitik" Berlin 1917, S. 126.

seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben die in diesem Paragraphen katalogartig aufgezählten Gebiete. Darunter befand sich unter Nummer 2 „die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern." Der Artikel 4 sollte unbestritten nur grundsätzlich die Zuständigkeit des Reiches auf den darin aufgezählten Gebieten feststellen und gegenüber der Zuständigkeit der Länder abgrenzen [1]). Er tat dies, indem er dem Reiche die Befugnis zur Gesetzgebung und zur Beaufsichtigung zuwies. Der Artikel 4 enthält jedoch nichts über die Kompetenz zur Verwaltung, zur Exekutive, soweit diese nicht Beaufsichtigung ist. Ueber die Verwaltung der Finanzen des Reiches enthielt Art. 36 a. R. V. die Bestimmung, daß alle Zölle und Verbrauchssteuern, sowie alle anderen Reichsabgaben von den Landesregierungen verwaltet werden sollten.

Die Verwaltungskompetenz über die Einnahmequellen des Reiches stand somit den Landesregierungen zu.

Aus der staatsrechtlichen Struktur, in der sich das Reich gegenüber den Einzelstaaten befand, ergab sich in logischer Folgerung, daß das Reich den Einzelstaaten gegenüber die Rolle des Aufsichtsorgans übernahm, und daß sich die Aufsicht des Reiches auch auf die der eigenen Verwaltung der Gliedstaaten unterworfenen Gebiete, soweit sie in Art. 4 a. R. V. genannt waren, erstreckte [2]). Zuzustimmen ist der für die Zeit der alten R. V. vertretenen Ansicht, daß das Reich ein Aufsichtsrecht nicht hatte für diejenigen Angelegenheiten, die es überhaupt nicht, auch nicht in Ansehung der Gesetzgebung in seinem Kreis gezogen hatte [3]).

Ueber die Organe, die die Reichsaufsicht ausübten, enthielt die Verfassung je eine Vorschrift in Art. 17 und Art. 7. Art. 17 bestimmte, daß dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zustand. Art. 7 Ziffer 3 bestimmte, daß der Bundesrat über Mängel zu beschließen hatte, die bei Ausführung der Reichsgesetze oder der vom Bundesrat zur Ausführung der Reichsgesetze getroffenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften hervortraten.

Der Art. 4 bot die Grundlage für die Reichsaufsicht auch auf dem Gebiete des Finanzwesens, soweit das Reich die Gesetzgebungskompetenz hatte. Die Verfassung hatte darüber hinaus im Art. 35 eine Bestimmung über die dem Reiche unterliegenden Steuern gegeben und in Art. 36 neben den die Verwaltungs-

[1]) Triepel R. A. S. 173.
[2]) Dambitsch, die Verfassung des deutschen Reiches, S. 101.
[3]) Vergl. Dambitsch a. a. O., S. 101. Daß die Reichsaufsicht vor Erlaß eines Reichsgesetzes möglich war, war h. M. und wurde aus der Stellung des Wortes „Aufsicht" vor „Gesetzgebung" in Art. 4 gefolgert. Dies wurde von Dambitsch a. a. O., S. 104 bestritten.

kompetenz der Länder über die Reichssteuern enthaltenden Bestimmungen besondere Vorschriften über die Ausübung der Finanzaufsicht aufgestellt.

Der Kaiser überwachte gem. Art. 36 Abs. 2 a. R. V. die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrats für Zoll- und Steuerwesen beiordnete. Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung gemachten Anzeigen waren nach Art. 36 Abs. 3 dem Bundesrate zur Beschlußnahme vorzulegen.

Reichsaufsichtsbeamte waren einmal die Stationskontrolleure und die später sogenannten Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern [1]).

Die Reichsaufsichtsbeamten wurden nicht zu den Zentralinstanzen der Gliedstaaten gesandt, sondern, wie die Verfassung ausdrücklich bestimmte, „zu den Zoll- und Steuerämtern" und den Direktivbehörden, den in der Regel den Finanzministerien untergebenen Zolldirektionen, beigeordnet. Danach kommt Triepel zu dem Schluß, daß die Reichskontrolle auf dem Gebiete des Zoll- und Finanzwesens über die Linie der grundsätzlichen Oberaufsicht des Reiches hinausging und dadurch, daß sie sich unmittelbar gegen Behörden und Beamten der Einzelstaaten richtete, als unmittelbare Reichsaufsicht zu betrachten sei, wenn sich auch die Reichsaufsicht insoweit wesentlich auf den schwächeren Teil der Beaufsichtigung, nämlich der Beobachtungsfunktion, beschränkte [2]).

Wenn auch diese Reichsaufsichtsbeamten keine unmittelbare Verfügungs- und Anordnungskompetenz gegenüber den Landesbehörden hatten, so waren ihre Kontrollbefugnisse doch weitgehend genug. Den Stationskontrolleuren stand die Befugnis zu, sämtliche Korrespondenz-Journale, alle Bücher, Register, Akten und Prozeßakten der Haupt- und Nebenämter einzusehen, soweit diese die Reichszölle und Steuern bestrafen; ferner konnten sie in die Order- und Tagebücher der Grenzaufseher und der Obergrenzkontrolleure Einsicht nehmen.

Den Stationskontrolleuren wurde auch im Laufe der Zeit die unmittelbare Besichtigung von Bierbrauereien, Branntweinbrennereien, Spielkartenfabriken usw. gestattet.

Hierin sah Triepel gerade den Uebergang von bloßer Oberaufsicht des Reiches zur unmittelbaren Reichsaufsicht [3]).

[1]) Diese Reichsbeamte waren Nachfolger der früheren Vereinsbevollmächtigten und Stationskontrolleure des Zollvereins. (Triepel R. A. S. 183)
[2]) Triepel a. a. O. S. 187.
[3]) Triepel R. A. S. 185.

Die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern hatten die Befugnis, Akten, Bücher, Rechnungen, Register der Direktiv- wie der Zoll- und Steuererhebungsbehörden im selben Umfange wie die Mitglieder der Direktivbehörden einzusehen; darüber hinaus mußten ihnen jede einschlägige Verfügung und Anweisung dieser Behörde an ihre untergeordneten Stellen vor der Ausfertigung vorgelegt und durfte nicht eher ausgefertigt werden, bevor sie ihr Visum beigesetzt hatten.

Verweigern und verzögern durfte der Bevollmächtigte dieses Visum nicht; er konnte, wenn er Bedenken gegen die Anordnung hegte, diese Bedenken auf dem Konzepte vermerken und verlangen, daß die Direktivbehörden spätestens gleichzeitig mit der Ausgabe der Verfügung an das vorgesetzte Ministerium Bericht erstattete [1]).

Genau so wie das Reich die abhängige Reichsaufsicht und auch die Aufsicht über die Finanzverwaltung ausübte, stand ihm auch die selbständige Reichsaufsicht zu auf dem Gebiete des nach Art. 4 Ziff. 2 ihm zustehenden Zollwesens und der für das Reich zu verwendenden Steuern.

War auf diesem Gebiete durch einzelstaatliche Akte eine Streitigkeit hervorgetreten, die eine Verletzung und Bedrohung von Reichsinteressen bedeutete, so konnte das Reich nach den für das selbständige Aufsichtsrecht geltenden Grundsätzen (Art. 4, 7, 17, a. R. V.) eingreifen.

Die Steuerhoheit des Reiches und der Länder nach der Weimarer Verfassung.

I. Der unglückliche Ausgang des Weltkrieges für Deutschland hatte die Staatsumwälzung zur Folge; die Republik trat an die Stelle des alten Kaiserreiches. Die ungeheure Last der Kriegsschulden und die unübersehbaren Forderungen der Entente aus dem Friedensvertrag von Versailles riefen Reformen auf allen Gebieten der Gesetzgebung hervor; vor allem aber zeigte sich ihre Auswirkung nach der finanzrechtlichen Seite hin. Noch bevor die neue Verfassung die Verteilung der Steuerhoheiten festlegte, wurde das Reich zu einer schnellen, diktatorischen Ordnung der gesamten Finanzlage gezwungen, die nur eine völlige Verschiebung des finanziellen Schwergewichts zu Gunsten des Reiches zur Folge haben mußte.

Mit dem System des alten Rechts, nach dem die Länder und Gemeinden kraft ihrer Steuerhoheit lediglich mehr oder minder hohe Matrikularbeiträge an das Reich abzuliefern hatten, im übrigen aber finanziell selbständig waren, mußte entgültig gebrochen werden. Das Reich allein hat auf Grund des Friedensvertrages sämtliche Kriegslasten zu tragen. Das Reich mußte notgedrungen

[1]) Triepel, Reichaufsicht S. 185/186.

alle möglichen Steuerquellen für sich in Anspruch nehmen, um dem Feindbund als Vertragsgegner wenigstens seinen Zahlungswillen zu zeigen. Es mußte notwendig die Steuerkraft der deutschen Volkswirtschaft in seiner Hand vereinigen und zu diesem Zwecke die großen Steuern an sich ziehen. Eine weitgehende Einschränkung der Rechte der Länder und Gemeinden war die Folge dieser Notwendigkeit.

II. Im allgemeinen wurde durch die neue Reichsverfassung die Staatsgewalt der Länder von der des Reiches scharf getrennt; das finanzielle Verhältnis des Reiches und der Länder ist weniger abgegrenzt, es ist nur angedeutet. Entgegen der alten Verfassung enthält die neue Verfassung keinen besonderen Abschnitt über die Regelung des Reichsfinanzwesens.

Nach Art. 6 R. V ist dem Reiche zunächst die ausschließliche Objektshoheit für das Zollwesen zugewiesen. Das Recht, Zölle aufzuerlegen und die Art ihrer Erhebung auszugestalten, steht ausschließlich dem Reiche zu; die Länder können danach auch keine Zollquellen ausbeuten, die das Reich nicht für sich in Anspruch genommen hat. Die übrigen Finanzobjekte können vom Reich und von den Ländern gemeinsam beansprucht werden (konkurrierende Objektshoheit), wobei jedoch das Reich den Vorrang hat. Macht das Reich von dieser Vorrangstellung Gebrauch und erfaßt ein Objekt mit seiner Gesetzgebungskompetenz, so ist dieses der Gewalt der Länder entzogen.

Art. 8 R. V. gibt dem Reiche insbesondere die Gesetzgebung über die Abgaben und die sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden; danach kann das Reich soviel Steuerobjekte erfassen, als es will, und die Länder verlieren die Gesetzgebungskompetenz über diese Finanzobjekte. (Art. 12 und 13 R. V.)

Dem Vorgehen des Reiches wird aber eine Schranke gezogen durch Art. 8 S. 2 R. V. wonach das Reich bei Inanspruchnahme von Abgaben und Einnahmen auf die Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen hat. Diese Einschränkung, die die Verfassung in Art. 8 S. 2 macht, hat nur programmatische Bedeutung, sie vermag nicht, das Reich daran zu hindern, den Ländern bei genügender Beteiligung an den Erträgnissen alle Steuerobjekte zu nehmen.

Durch Art. 11 R. V. ist eine weitere Einschränkung der Finanzgewalt der Länder gegeben. Das Reich kann danach im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit diese erforderlich sind, um insbesondere eine Schädigung der Reichseinnahmen nnd Doppelbesteuerung auszuschließen.

In der Nationalversammlung wurde ein erbitterter Kampf ausgetragen um die Art. 8 und 11 der Reichsverfassung; die deutschen Staaten versuchten vergebens im Staatenausschuß, der damals an die Stelle des alten Bundesrates getreten war, das noch Möglichste für die Steuerhoheit der Länder zu retten. Der Hauptkampf ging von den süddeutschen Staaten und Sachsen aus, und drehte sich vor allem um die produktivste Steuer, die Einkommensteuer. Die Anträge, die die süddeutschen Staaten und Sachsen bezüglich der Einkommensteuer stellten, wurden aber von der Mehrheit des Staatenausschusses und nachher auch des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung abgelehnt. Das einzige, was die Länder in ihrem Kampf erreichten, war die sehr unbestimmte Klausel des Art. 8 Abs. 2 R. V.

Die wenigen Artikel der Reichsverfassung zeigen die große Aenderung in der Frage der Finanzhoheitsverteilung. Mit dem Art. 8 R. V. wurde die fast unbeschränkte Steuersouveränität des Reiches proklamiert.

Auf den in der Verfassung niedergeschriebenen Grundsätzen bauten sich die späteren Finanzgesetze auf.

III. Im Jahre 1919 hat das deutsche Reich mit der Finanzreform die Bewirtschaftung der Steuerkraft des gesamten Volkes, sowie die Verteilung des Steueraufkommens an sich gezogen und in eigene Verantwortung übernommen. Es hat zunächst die Reichsfinanzverwaltung organisiert und in der Reichsabgabenordnung vom 13. Dez. 1919 ein eingehendes Finanzverwaltungsrecht geschaffen; dieses enthält Vorschriften über den Behördenaufbau, formelles Reichssteuerrecht, Steuerstraf- und Prozeßrecht. Die Verwaltung der Abgaben und Zölle nach der Weimarer Verfassung wird im nächsten Kapitel Gegenstand unserer Betrachtung sein.

Das materielle Steuerrecht erhielt seine Grundlage im Landessteuergesetz, das später durch das Finanzausgleichsgesetz abgelöst wurde; letzteres wurde neu gefaßt durch das Gesetz vom 27. April 1926 und abgeändert durch Bestimmungen der Notverordnungen in letzter Zeit.

Der Finanzausgleich ist zu verstehen als die Regelung der finanzrechtlichen und finanzpolitischen Beziehungen und Wechselbeziehungen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten, eine Ordnung der wichtigsten Einnahmequellen, die bewirken soll, daß sich die Höhe der Einnahmen zu der Größe des Bedarfs der einzelnen Gewalten gleichmäßig verhält [1]).

[1]) Vgl. die Definitionen von Hensel, „Steuerrecht" I. Auflage S. 16. — Pistorius, „Unser Steuerrecht" S. 82. — Popitz, Aufsatz „Finanzausgleich" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften II. Bd. S. 343. — Markul, Komm. S. 32. — Die Begriffsbestimmung des Finanzausgleichs ist nicht einheitlich; sie wird aber im wesentlichen in dem oben angegebenen Sinne als eine „Regelung" oder „Ordnung" der finanziellen Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Steuergewalten aufgefaßt.

In erster Linie enthält das Finanzausgleichsgesetz Bestimmungen, die der Sicherung der vom Reich erfaßten Steuerquellen den Ländern gegenüber dienen, in zweiter Linie enthält es erst Bestimmungen, die der in Art. 8, S. 2 R. V. dem Reiche auferlegten Pflicht entspringen, nämlich bei Ausdehnung der Steuerbefugnis auf die Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.

Kompliziert ist der Finanzausgleich auch insofern, als bei dem bundesstaatlichen Charakter des deutschen Reiches noch zu der Abgrenzung der Steuern zwischen Reich und Ländern die Verteilung der Steuerquellen zwischen dem Einzelstaat und den Gemeinden (Gemeindeverbänden) tritt.

Wenn auch das Finanzausgleichsgesetz von dem Gedanken beherrscht wird, daß zunächst das Reich seine von ihm benötigten Einnahmen erhält, so ist doch in ihm ausgedrückt, daß den Ländern und Gemeinden genügende Steuerquellen zustehen müssen. Nach § 1 F. A. G. sind die Länder berechtigt Steuern zu erheben; auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist diese Befugnis zugesprochen. Die Selbstverwaltungskörper haben dadurch aber nicht ein unmittelbares Besteuerungsrecht erhalten. Das Reich gestattet hierdurch nur den Ländern, ihre Gemeinden mit einer Steuerautonomie auszustatten [1]).

Die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes wiederholen nur den in der Verfassung festgelegten Grundsatz (Art. 8, S. 1.; Art. 11; Art. 12 Abs. 1), daß das Reich es in der Hand hat, den Inhalt der gliedstaatlichen Steuergewalt zu bestimmen. Allerdings geht § 2 F. A. G. weiter als die Verfassung, als er von vornherein festgelelgt hat, daß jedes Objekt, das durch das Reich besteuert wird, ihm ausschließlich zusteht, während die Reichsverfassung in Art. 8, S. 1 von einer konkurierenden Gesetzgebungskompetenz spricht. Zu diesem § 2 F. A. G. wurden in der Hauptsache die Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des damaligen Landessteuergesetzes erhoben, da er die verfassungsmäßige, konkurrierende Steuerhoheit des Reiches in Art. 8, S. 1 zu einer ausschließlichen mache [2]). Es liegt aber nach richtiger Ansicht kein Widerspruch mit der Verfassung vor. Wenn die Verfassung in Art. 8, S. 1 die Worte gebraucht „soweit sie (die Steuern) ganz oder teilweise für seine (des Reichs) Zwecke in Anspruch genommen werden," so ist das Wort „soweit" als ein „wenn" oder „insofern" zu lesen [3]). Das Reich geht also in der Regelung des § 2 F. A. G. nicht über seine sehr weit gefaßte Kompetenz in Art. 8 R. V. hinaus.

[1]) vgl. Hattemer, a. a. O. S. 22.
[2]) Markull, Komm. S. 120.
[3]) vgl. Hattemer, a. a. O. S. 23. = Poetzsch, Komm. zu Art. 8 Satz 1 R. V.

Die Länder und Gemeinden können, soweit das Reich es ausdrücklich zuläßt oder vorschreibt, eigene Steuern oder Zuschläge zu den Reichssteuern erheben. Im Rahmen der den Ländern überlassenen Steuern unterscheidet man: reichsfreie Steuern, reichsrechtlich gebotene Steuern und reichsrechtlich zugelassene Steuern.

Nach § 8 F. A. G. bleibt die Erhebung von Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern den Ländern überlassen. Diese Steuern, die Realsteuern, sind reichsfreie Steuern, d. h. das Reich macht keinen Anspruch auf sie. Die Länder sind andererseits nicht verpflichtet zur Erhebung dieser Steuern; der Ausdruck des Gesetzes „die Länder erheben" bedeutet nicht eine Verpflichtung; diese Fassung hat nur den Zweck einer gesetzlichen Sicherung der den Ländern gehörigen Zuständigkeit. Ueber die nach § 8 F. A. G. den Ländern überlassenen Steuergebiete können diese frei verfügen; sie können sie insbesondere ganz oder teilweise den Gemeinden überlassen.

Der § 13 F. A. G. bestimmt, daß die Länder weiterhin Wegesteuern erheben können. Die Verwendung des Ertrages dieser Steuern ist aber im Gegensatz zu dem obigen drei G-Steuern (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern) an einen bestimmten Zweck gebunden. Diese Steuererträge sind zur öffentlich-rechtlichen Wegeunterhaltung zu verwenden; belanglos ist dabei, ob dem Lande selbst oder anderen öffentlich rechtlichen Körperschaften, insbesondere den Gemeinden, die Unterhaltung der Wege obliegt.

Zu den sog. reichsrechtlich gebotenen Steuern gehören die Vergnügungssteuern und Steuern vom Wertzuwachs. Zur Erhebung der Vergnügungssteuer sind die Gemeinden reichsrechtlich verpflichtet; es steht nicht im Ermessen einer Gemeinde, diese Steuer einzuführen. (§ 14 F. A. G.) Diese Bestimmung ist eine Grundsatzbestimmung des Reiches, die ihre verfassungsrechtliche Stütze in Art. 11 R. V. findet. Die Gemeinden sind nur dem Grundsatze nach zu dieser Steuereinführung verpflichtet, das geht daraus hervor, daß das Land bestimmen kann, ob die Steuern an Stelle von den Gemeinden von dem Lande selbst oder für das Land erhoben werden sollen. (§ 14 Abs. 3 F. A. G.)

Die Erhebung einer Wertzuwachssteuer bei der Gebäudeveräußerung ist den Ländern oder nach deren Bestimmung den Gemeinden vorgeschrieben. Die Gemeinden sind weiterhin zur Erhebung der Biersteuer ermächtigt. Das Gesetz vom 9. April 1922 schafft eine Regelung dahin, daß die Gemeinden mit Genehmigung der Landesregierung oder der von ihr beauftragten Behörde Steuern auf den örtlichen Verbrauch von Bier erheben dürfen.

Außerdem haben die Länder, oder nach näherer Bestimmung des Landesrechts, die Gemeinden zum Geldentwertungsausgleich von bebautem Grundbesitz eine Steuer, sog. Hauszinssteuer zu

erheben, deren Aufkommen zum Teil zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder und Gemeinden und zum Teil zur Förderung der Bautätigkeit auf dem Gebiete des Wohnungswesens dienen sollte. (III. Steuernotverordnung v. 14. II. 1924 R. G. BL. S. 74.)

Die Erträge dieser wenigen Steuerobjekte, die den Ländern und Gemeinden zugewiesen sind, decken bei weitem nicht den Bedarf dieser Körperschaften; das Reich muß sie deshalb mit Ueberweisungen aus seinen eigenen Steuereinnahmen (z. B. Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuern) unterstützen. Im Verhältnis zum früheren Finanzsystem haben sich die Probleme des Finanzausgleichs umgekehrt; es ist an die Stelle des früheren Subventionsprinzips das Dotationsprinzip getreten; die Länder sind jetzt in umgekehrtem Verhältnis zu früher „Kostgänger des Reiches".

Die letzten Jahre haben gezeigt, daß den Ländern, insbes. den Gemeinden, mit den ihnen gebliebenen Einnahmen aus Steuern nicht gedient war. Länder und Gemeinden sind im Laufe der Nachkriegszeit infolge der ihnen auferlegten Lasten, die die Einnahmen bei weitem überragten, fast bis zur finanziellen Blutleere gekommen.

Auch dem Reiche waren die seitherigen Steuereinnahmen nicht ausreichend. Die allgemeine Wirtschaftsdepression machte die Erschließung neuer Einnahmequellen für das Reich unumgänglich. Der Reichstag hatte zunächst im Jahre 1930 durch Erhöhung der Bier-, Umsatz- und Tabaksteuer, sowie durch Neueinführung der Mineralwassersteuer, der Branntweinsteuer und des Zündholzmonopols den wachsenden Bedürfnissen des Reiches entsprochen. Die allgemeine Wirtschaftslage verschlechterte sich jedoch. Anfang Juli 1930 fehlten an dem Finanzbedarf des Reiches für das Rechnungsjahr 1930 noch 485 Millionen RM.; dieser Fehlbetrag rührte teils von Mehrausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Krisenfürsorge, die bei der Steigerung der Erwerbslosenanzahl gefährdet war, hier teils von Mindereinnahmen des Reiches an Zöllen und Steuern, deren Ursache die anhaltende Wirtschaftskrisis war. Ein von der Reichsregierung ausgearbeitetes Finanzprogramm scheiterte an der Zerrissenheit der Parteien und der darauf zurückzuführenden Unfähigkeit des Reichstags, im Wege der ordnungsmäßigen Gesetzgebung Abhilfe zu schaffen. Der Reichspräsident erließ das Finanzprogramm der Reichsregierung auf Grund des Art. 48 Abs II R. V. durch Verordnung vom 16. 7. 1930. Der Reichstag verlangte gem. Art. 48 Abs. III R. V. die Außerkraftsetzung dieser Verordnung. Der Antrag ging durch. Der Reichspräsident löste den Reichstag auf. Durch die Neuwahl am 14. Sept. 1930 kam ein Parlament zustande, das infolge der

starken Parteiverschiebung den Aufgaben nicht gewachsen zu sein schien. Der Reichstag trat zusammen, wurde dann aber auf längere Zeit vertagt; Dasselbe wiederholte sich im Oktober 1931. In der Zwischenzeit wurden durch Verordnungen des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. II R. V. das öffentliche Leben in Deutschland in weitgehendstem Maße umgestaltet. Besonders tiefgreifende Veränderungen erfolgten auf dem Gebiete des Steuerrechts, die man mit Recht als eine Steuerreform des Jahres 1931 bezeichnen kann.

Die Rechtsgültigkeit der Notverordnungen wird kaum mehr angezweifelt; sie sind in den letzten Jahren das einzige Mittel gewesen, um die deutsche Finanzwirtschaft einigermaßen aufrechtzuerhalten. Vom Reichstag ist auch bis jetzt noch nicht die Außerkraftsetzung einer Notverordnung deswegen verlangt worden, weil sie verfassungswidrig sei.

Der Inhalt der Notverordnungen verfolgt allenthalben dasselbe Ziel. Sie sind ein einheitliches Gesetzgebungswerk, das die Sanierung der Finanzen und die Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft zum Gegenstande hat.

Im Rahmen unserer Betrachtung ist nur von Bedeutung, welche finanzielle Zuständigkeitsverschiebungen für Reich und Länder durch die einzelnen Notverordnungen vorgenommen worden sind.

Die erste Verordnung vom 1. 12. 1930 (R. G. Bl. S. 517) brachte für die Landessteuern im Rahmen der Senkungsmaßnahmen eine Realsteuersperre (Steuer von Grundvermögen und des Gewerbes). Es wird den Ländern und Gemeinden verboten, eine Steuererhöhung für das Rechnungsjahr 1930 über die am 31. 12. 1930 geltenden Sätze zu treffen. Die so festgesetzten Steuersätze dürfen jedoch nicht in voller Höhe erhoben werden, sondern müssen gesenkt werden. Der durch die Zwangssenkung entstehende Ausfall soll dadurch gedeckt werden, daß die Einnahmen aus der Hauszinssteuer nicht mehr zur Hälfte, sondern nur zu einem Viertel zur Förderunng des Wohnungsbaues Verwendung finden sollen und das dadurch freiwerdende Viertel die Länder für sich und ihre Gemeinden zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwenden dürfen. (§ 6 d. V. O.)

Soweit die Verordnung den Ländern für ihre Realsteuern einheitliche und feste Besteuerungsgrundsätze vorschreibt, die eine Reichsrahmenregelung der Steuer vom Grundvermögen und der Gewerbesteuer sind, macht das Reich von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Art. 11 R. V. Gebrauch.

Die zweite Notverordnung vom 5. 6. 1931 (R. G. Bl. S. 279) ändert die Reichsrahmenregelung zur Vereinheitlichung der Landesrealsteuern in einigen Punkten ab; den Ländern ist das Recht zugesprochen, Steuerbefreiungen sowohl von der Grundsteuer

als auch von der Gewerbesteuer über die Reichsregelung hinaus vorzuschreiben, wie sie es für richtig halten. Der Reichsfinanzminister kann aber dagegen Einspruch erheben, wenn wichtige Gesellschaftsinteressen verletzt sind. Im Streitfalle entscheidet der Reichsfinanzhof. (Kap. 2 Ziff. 1 und 2 a.)

Die dritte Notverordnung vom 6. 10. 1931 (R. G. Bl. S. 537) enthält weitere schwerwiegende Eingriffe in das deutsche Wirtschaftsleben, finanzielle Maßnahmen von weittragender Bedeutung.

Die Geltungsdauer der Bürgersteuer und der Schankverzehrsteuer wird über das Rechnungsjahr 1931 hinaus auf unbegrenzte Zeit verlängert. Der zur Förderung der Bautätigkeit bestimmte Anteil des Aufkommens an Hauszinssteuern kann für allgemeine Finanzzwecke und insbes. zur Umschuldung kurzfristiger Anleihen von Ländern und Gemeinden Verwendung finden. Im Rahmen der Steuersenkungsmaßnahmen enthält die Verordnung die Bestimmung, daß vom 1. IV. 1932 ab die Hauszinssteuer in allen Steuerstufen um 20 % zu senken ist.

Nach dem Rücktritt des Kabinetts Brüning wurden unter dem neugebildeten Kabinett von Papen das seitherige Finanzprogramm im Notverordnungswege weitergeführt. Der Reichstag wurde wiederum vom Reichspräsidenten aufgelöst und am 31. Juli 1932 wiedergewählt.

Vorher hatte der Reichspräsident eine Reichsnotverordnung vom 14. Juni 1932 (R. G. Bl. S. 285) erlassen. Diese „Verordnung über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und Sozialversicherung, sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden" — so heißt die Ueberschrift der neuen Notverordnung — brachte entsprechend dieser Ueberschrift in der Hauptsache Maßnahmen zur Sicherung der Sozialversicherung. In steuerrechtlicher Hinsicht hat die neue Notverordnung die vom Kabinett Brüning durch die Notverordnung vom 1. Dez. 1931 mit Wirkung vom 10. Juli 1931 ab eingeführte Freigrenze von der Umsatzsteuer bis zu 5000 RM. wieder aufgehoben. Die Freigrenze hatte von den ungefähr 4,5 Millionen Umsatzsteuerpflichtigen fast die Hälfte von der Steuer befreit; eine durchaus zu rechtfertigende wirtschaftliche Erleichterung der kleineren Steuerzahler.[1]) Die anfängliche Mindereinnahme von ca. 40 Millionen wurde erheblicher durch die Erhöhung der Umsatzsteuer von 0,85 % auf 2 %. Die Reichsregierung von Papen begründete hiermit die Aufhebung der Freigrenze, insbes. auch mit der gemachten Erfahrung, daß sich nach der Einführung der Steuerfreigrenze von 5000 RM. Umsatzsteuerpflichtige, die über der Freigrenze bis zu 10000 RM. lagen, bestrebt waren. durch besondere Maßnahmen bei der Veranlagung unter

[1]) Vgl. Aufsatz „Die neue Reichsnotverordnung" in Kommunalpolitische Blätter, Heft 12, 1932 S. 180.

die Steuerfreigrenze zu kommen, wodurch der Einzelne eine Steuerersparnis von 100 bis 150 RM. habe.[1])

Zum Zwecke der Sanierung des Reichshaushalts wurde die Salzsteuer wieder eingeführt; das frühere Salzsteuergesetz vom 10. Aug. 1925 (R. G. Bl. S. 520) war durch Art. 9 d. G. über Steueränderungen zur Erleichterung der Wirtschaftslage vom 31. März 1926 (R. G. Bl. S. 185) außer Kraft gesetzt worden.

An sonstigen, hier interessierenden Maßnahmen brachte die neue Notverordnung erhebliche Formen unmittelbarer Reichsaufsicht über die Gemeinden in finanzrechtlicher Hinsicht, von denen weiter unten die Rede sein wird.

Die Verwaltung der Abgaben und Zölle.

Nach der Abgrenzung der Objekt- und Ertragskompetenz zwischen Reich und den Ländern wendet sich die neue Reichsverfassung der Regelung der Verwaltungskompetenz zu. In Art. 14 R. V. trifft sie die grundsätzliche Bestimmung, daß die Reichsgesetze durch Landesbehörden ausgeführt werden, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes vorschreiben. Im Gegensatz zu der alten Verfassung gestattet jetzt der Vorbehalt „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen" dem Reiche, innerhalb der ihm durch die Reichsverfassung zugewiesenen Sachgebiete (Art. 6—11 R. V.) durch einfaches, nicht verfassungsänderndes Reichsgesetz unmittelbar vollziehende Funktionen auf sich zu übertragen.[2])

Schon die Reichsverfassung durchbricht den Grundsatz des Art. 14, daß Reichsgesetze durch Landesbehörden ausgeführt werden, in der Bestimmung des Art. 83. Danach werden die Zölle und Verbrauchssteuern durch Reichsbehörden verwaltet.

Nach Art. 83, Abs. 2 R. V. sind bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen; diese Bestimmung gibt den Ländern eine Garantie ähnlich Art. 8, II und Art. 16 R. V. gegen eine „einseitig zentralistische, berechtigte partikulare Intressen mißachtende" Handhabung der Reichsfinanzverwaltung[3]).

Dem Reiche wäre es nach Art. 83 Abs. II und 84 R. V. möglich gewesen, eine unmittelbare Beaufsichtigung über die Finanzverwaltung durch die Länder zu verwirklichen. Die Entwicklung nach der Weimarer Verfassung brachte jedoch die reichseigene Verwaltung auf dem gesamten Gebiete der Reichsfinanzen.

---

[1]) Vgl. Kommunalpolitische Blätter 1932, Heft 12, S. 180.
[2]) Anschütz, Komm. zu Art. 83 Abs. 3.
[3]) Anschütz, a. a. O. zu Art. 83 Abs. II.

Zu diesem wichtigen Schritt war das Reich nicht auf einmal gekommen, sondern es ging ihm Folgendes voraus.

Durch den Krieg wuchsen die vom Reich zu tragenden Ausgaben immer mehr an. Der schon im Jahre 1906 vom Reiche ausgeübte Uebergriff in die direkten Steuern wiederholte sich, wie wir bereits weiter oben gesehen haben; die direkten Steuern wurden vermehrt. Noch immer lag die Ausführung der Steuergesetze bei den Landesbehörden. Es zeigten sich bald Unzuträglichkeiten in der Veranlagung der direkten Reichssteuern. Bei der Erhebung des Wehrbeitrages hatte man schon darüber geklagt, daß in Süddeutschland die Veranlagung gegenüber den anderen Staaten eine höhere gewesen sei. Dies war auch tatsächlich der Fall und hing wohl damit zusammen, daß in Süddeutschland die Steuerverwaltung gegenüber sonstigen Staaten selbständig war[1]). (In Preußen war z. B. die Steuerverwaltung mit der inneren Verwaltung verschmolzen.) Hatte auch das Gesetz für das ganze Reich einheitliche Bewertungsvorschriften aufgestellt, so fiel doch die Wertermittlung in den Bundesstaaten verschieden aus. Im Einkommensteuerrecht waren die Veranlagungsmaßstäbe verschieden. Während in Preußen das Einkommen aus Handel und Gewerbe bei ordnungsmäßiger Buchführung nach dem dreijährigen Durchschnitt berechnet wurde, erfolgte in Süddeutschland die Veranlagung nach dem Ergebnis nur eines Jahres[2]). Bei der Kriegssteuerveranlagung kamen die Folgen einer solchen uneinheitlichen Behandlung der Reichssteuern immer mehr zum Vorschein.

Diese ungleiche Steuerverwaltung führte zu einem untragbaren Zustand, dem abgeholfen werden mußte. So kam es, daß der Reichstag im Juli 1918 die Zustimmung zu den von den verbündeten Regierungen geforderten neuen Kriegssteuern von der Zustimmung der Bundesstaaten zur Errichtung des Reichsfinanzhofes abhängig machte, um wenigstens dadurch eine einheitliche Rechtskontrolle herbeizuführen. Trotz der vom Bundesrat vorgebrachten förderalistischen Bedenken kam es zum Gesetz vom 26. Juli 1918 (R. G. Bl. I. S. 959), das als Anfang für eine einheitliche deutsche Steuerverwaltung dem Reichsfinanzhof als letztinstanzliches Reichsgericht auf diesem Gebiete brachte. Noch war eine reichsunmittelbare Finanzverwaltung nicht geschaffen. Das Gesetz brachte nur Aenderungen des seitherigen Reichsaufsichtsrechts auf steuerlichem Gebiete.

Anstelle der bisherigen Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern sollten besondere, dem Reichskanzler unterstellten Reichsbehörden und Beamten (§ 21 d. G.) mit Befugnis zur Buchprüfung

---

[1]) Lassar, Reichseigene Verwaltung in Jahrbuch des öff. Rechts Bd. 14 S. 133.

[2]) Lassar, a. a. O. S. 133.

und zur selbständigen Einlegung von Rechtsmitteln treten. (§ 12 d. G.) Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Reichsaufsichtsbehörde und der Landesbehörde darüber, ob im Einzelfalle entgegen der gesetzlichen Vorschrift keine oder eine zu niedrige Abgabe festgesetzt worden und ob eine Nachforderung der Abgabe zulässig ist, sollte die für die Festsetzung der Abgabe zuständige Landesbehörde über den Antrag der Reichsaufsichtsbehörde auf Nachforderung der Abgabe Beschluß zu fassen haben. Ein die Nachforderung der Abgabe ablehnender Beschluß sollte von der Reichsaufsichtsbehörde durch die gleichen Rechtsbehelfe angefochten werden können, die gegen die Nachforderung der Abgabe gegeben seien. (§ 23 II).

Diese Reichsaufsichtsbehörden sollten nach dem Kriege eingesetzt werden. (§ 26 d. G.) Bis dahin hatten die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern die den Reichsaufsichtsbehörden durch dieses Gesetz übertragenen Befugnisse (§ 26 II). Zur Durchführung dieser Bestimmungen nach dem Kriege ist es nicht gekommen.

Auch der Vorentwurf zur Reichsabgabenordnung vom 20. Febr. 1919 sah noch die Verwaltung der Reichsabgaben durch die Landesbehörden vor[1]). Nach ihm sollte die Beaufsichtigung der Landesbehörden durch Reichsaufsichtsbehörden erfolgen, denen die Befugnis zur Auskunft, Einsichtnahme in Bücher und Geschäftspapiere, soweit der Zutritt in Betriebs- und Geschäftsräume der Abgabepflichtigen im gleichen Umfange zustehen sollte wie den Landesbehörden.

Inzwischen hatte das Reich bedeutsame Schritte auf dem Wege der Steuergesetzgebung unternommen.

Zum Abschluß der Kriegssteuergesetzgebung ergingen auf dem Gebiete der Besitzsteuern die Kriegsabgabengesetze v. 10. Sept. 1919, zur selben Zeit auch das Erbschaftssteuergesetz; einige Tage darauf das Grunderwerbssteuergesetz vom 12. Sept. 1919.

Ein Teil der schon bisher bestehenden Steuern wurde weiter ausgebaut, so auch die Zündwaren- und Spielwarengesetze vom 10. Sept. 1919 und das Umsatzsteuergesetz vom 24. Dez. 1919. Am 31. Dez. 1919 erging das Gesetz über das Reichsnotopfer, das das Vermögen, wenn auch nur vorübergehend, einer Abgabe unterwarf, die auf die Zeit von 30 Jahren verteilt werden sollte.

Man kann wohl sagen, daß dieses Gesetz ein besonderes Anzeichen dafür war, daß das Reich alsbald die direkten Steuern entgültig in die Hand nehmen wollte[2]).

So geschah es auch bald darauf durch das Reichseinkommensteuergesetz v. 29. März 1920, das Kapitalertrags- und Körperschaftssteuergesetz v. 20. III. 1920.

---

[1]) Vorentwurf zur Reichsabgabenordnung v. 20. Febr. 1919, Berlin 1919.
[2]) Vgl. Lassar, a. a. O. S. 134.

Schon vor Erlaß dieser Gesetze, bereits im August 1919, legte der damalige Finanzminister Erzberger der Nationalversammlung eine Denkschrift vor, in der u. a. auf die Notwendigkeit einer eigenen Reichsfinanzverwaltung hingewiesen wurde. Erzberger begründete die Durchführung der reichseigenen Steuerverwaltung damit, bei der annähernden Verfünffachung des Steueraufkommens müßten die Steuerverwaltungen der Länder und Gemeinden, auch wenn ihr Aufgabenkreis unverändert bestehen bleibe, einer gründlichen Um- und Neuorganisation unterzogen werden; wie die solidarische Haftung des Reiches aus dem Friedensvertrage zu einer Verreichlichung der Finanzwirtschaft dränge, so sei dies auch auf dem Gebiete der Steuerverwaltung der Fall, zumal nach der Durchführung der Finanzreform von 1920 die Beteiligung des Reiches aus dem Gesamtbetrag der in Deutschland zu erhebenden Steuern 75% gegenüber 35% der Vorkriegszeit ergebe[1]).

Die Einzelstaaten erhoben noch Einsprüche gegen eine reichseigene Finanzverwaltung. In der Sitzung des Staatenausschusses vom 6. Aug. 1919 wurde der Entwurf der Reichsabgabenordnung gegen die Stimmen von Bayern, Sachsen und Baden angenommen. Württemberg und Hessen hatten mit einigen Vorbehalten zugestimmt[2]).

Trotz aller Einsprüche der Einzelregierungen wurde nach Verabschiedung der Reichsverfassung gestützt auf Art. 14 R. V. die gesamte Steuerverwaltung dem Reiche zugesprochen. Dies geschah durch das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. Sept. 1919, dessen Inhalt später in die ersten fünfzig Paragraphen der Reichsabgabenordnung vom 13. Dez. 1919 überging. Das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung wurde gemäß § 444 Abs. 2 R. A. O. mit Ausnahme der für das finanzielle Verhältnis von Reich und Ländern wichtigen Bestimmung des § 46 außer Kraft gesetzt. Die Zustimmung der Länder zu der Uebernahme der direkten Steuern auf das Reich war nur zu erlangen, wenn ihre und ihrer Gemeinden Lebensfähigkeit sichergestellt werde, und zwar so, daß eine Abänderung nur durch verfassungsänderndes Gesetz geschehen könnte. Eine solche Garantie bot den Ländern der § 46 des Gesetzes über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. Sept. 1919, der für den Fall der Einführung einer Reichseinkommensteuer den Ländern einen gewissen Anteil an dem Aufkommen gewährleistete. Dieser § 46 d. Ges. über die Finanzverwaltung stellt eine Ausführungsvorschrift zu Art. 8 R. V. dar. Die Reichsabgabenordnung schafft in ihrem ersten Teil die Behörden-

[1]) Erzberger, Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens, Berlin 1919.

[2]) Baumgartner, Eugen, Denkschrift S. 55.

organisation zur Verwaltung der Reichssteuern. Danach werden diese von Reichsbehörden verwaltet (Finanzbehörden). Die oberste Leitung steht dem Reichsminister der Finanzen zu. Unter ihm stehen Landesfinanzämter als Oberbehörden und unter diesen die Finanzämter mit ihren Hilfsstellen. Die Bezirke der Landesfinanzämter sind nach § 11 R. A. O. im Benehmen mit den beteiligten Ländern so zu bilden, daß sie sich tunlichst mit den Ländern oder mit größeren Verwaltungsbezirken der Länder decken oder mehrere Länder oder Verwaltungsbezirke umfassen. Das Landesfinanzamt besteht aus einer erforderlichen Zahl an Mitgliedern und Hilfsbeamten. Bei den Landesfinanzämtern werden Abteilungen gebildet; es kann ihnen eine Abteilung für die Verwaltung des Reichsvermögens angegliedert werden. Nach § 19 haben „die beteiligten Reichsminister je nach ihrer Zuständigkeit den Landesfinanzämtern und den ihnen unterstellten Behörden die Verwaltung von Landesabgaben und Landesvermögen zu übertragen. Soweit dies geschehen ist, haben die Landesfinanzämter und die ihnen unterstellten Behörden den Weisungen der obersten Landesbehörden zu folgen".

„Mit Zustimmung der beteiligten Reichsminister kann die Verwaltung von Reichsvermögen Landesverwaltungsbehörden übertragen werden" (§ 20).

Der Aufbau der neuen Behörden der Reichsfinanzverwaltung konnte nur unter Mitwirkung der Länder vorgenommen werden; diese stellten dabei unter erheblicher Einschränkung ihrer eigenen Steuerverwaltung ihre Beamten dem Reiche zur Verfügung. Mit Rücksicht hierauf wurden den Ländern durch die Reichsabgabenordnung (§19) das Recht eingeräumt, ihre gesamte Finanzverwaltung unentgeltlich durch das Reich besorgen zu lassen[1]). Das Reich läßt sich bei Uebernahme der Verwaltung von Landessteuern nur von den Ländern die entstehenden sächlichen Unkosten vergüten. Ein Teil der Länder z. B. das Land Thüringen[2]) und das Land Braunschweig[3]) haben die vom Reich dargebotene Entlastungsmöglichkeit in Anspruch

---

[1]) Becker, Kommentar zur R. A. O. S. 108.

[2]) V. O. vom 2. April 1928 betr. Uebertragung der Verwaltung von Thüringischen Landesabgaben auf Behörden der Reichsfinanzverwaltung. (R. G. Bl. I 1928 S. 141) und V. O. vom 15. Juni 1928. (R. G. Bl. I S. 191.)

[3]) V. O. betr. Uebertragung Braunschweigischer Landessteuern auf Behörden der Reichsfinanzverwaltung vom 30. 3. 1931 (R. G. Bl. I S. 134.); daneben haben viele Länder auf Grund des § 34 R. A. O. Zuständigkeiten auf den Reichsfinanzhof als oberste Spruchbehörde übertragen, so z. B. Braunschweig für die Stempelsteuer (V. O. vom 22. Juli 1927 R. G. Bl. S. 297), Thüringen für die Gewerbesteuer (V. O. v. 4. Okt. 1926 R. G. Bl. S. 437), und die Wertzuwachssteuer (V. O. v. 22. Juni 1928, R. G. Bl. S. 191); die freie Hansestadt Lübeck (V. O. v. 13. April 1931, R. G. Bl. S. 138) und das Land Braunschweig (V. O. v. 18. IV. 1931, R. G. Bl. 138).

genommen. Sie sind damit zu einem fast restlosen Abbau der eigenen Steuerorganisation gekommen. Demgegenüber hat der andere Teil, darunter z. B. Preußen, nach wie vor eigene Landessteuerbehörden für die Gebiete der Gewerbe- und Grundvermögenssteuer daneben bestehen noch in den einzelnen Stadt- und Landgemeinden die auf der Rechtsgrundlage des Kommunalabgabengesetzes eingesetzten eigenen Steuerorgane (z. B. die Steuerausschüsse und Steuerbeamte), weiter zur Wahrnehmung von Steuerverwaltungsaufgaben, deren Uebertragung auf das Reich unzweckmäßig erscheint (z. B. die Vergnügungssteuer, die Hundesteuer, die Gemeindebiersteuer usw.)

Da das Reich nun die Verwaltung der Reichsabgaben und Zölle in seiner Hand übernommen hat, ist insoweit eine Reichsaufsicht im Sinne des Art. 15 R. V. nicht mehr gegeben. Die Macht des Reiches ist durch den Ausbau der reichseigenen Verwaltung auf dem Gebiete des Steuerwesens bedeutend erhöht; gegenüber den zur Ausführung seiner Gesetze berufenen Organen steht ihm nicht mehr die an unmittelbarer Willensbetätigung viel geringere Reichsaufsicht zu, sondern die Dienstaufsicht.

Die Reichsabgabenordnung hatte in § 22 Abs. II die Bestimmung getroffen, daß der Reichsfinanzminister das Recht habe, Gemeinden und Gemeindeverbänden gegen eine von ihm festzusetzende, angemessene Entschädigung mit Geschäften der Finanzämter und, soweit es sich um Nach- oder Neuveranlagung handelt, ihrer Ausschüsse zu betreuen und ihnen die Verwaltung bsstimmter Steuern oder die Erhebung und Einziehung von Steuern zu übertragen. Ebenso bestimmte § 23 R. A. O., daß auch anderen Behörden und Beamten Geschäfte der Finanzämter übertragen werden könnten. Diese Tätigkeit sollte von Reichswegen zu beaufsichtigen sein; denn in § 23 R. A. O. war bestimmt, daß die Gemeindebehörden und andere Behörden und Beamte, soweit sie Geschäfte der Finanzämter wahrnehmen, den Weisungen der Finanzämter zu folgen haben. In solchen Fällen wären die Gemeinden und Gemeindeverbände nur Ausführungsorgane des Reiches geworden, sozusagen „Hilfsstellen der Finanzämter, die so eingereiht in den Behördenorganismus des Reiches" nur der Reichsdienstaufsicht durch die übergeordneten Organe unterliegen würden[1]). Dies ist für das geltende Recht um so mehr der Fall, als die Reichsabgabenordnung in der Fassung der Notverordnung vom 1. Dez. 1930 (Kap. IV) § 22a dem Reichsminister der Finanzen oder der von ihm beauftragten Reichsbehörde das Recht gibt, nur einzelne Arten von Geschäften aus dem Aufgabenkreis der Finanzämter, wie die Erhebung die Beitreibung, die Zustellung oder die Bearbeitung von Stundungs-

[1]) Becker, Kommentar zu § 22 Abs. II.

angelegenheiten, sei es allgemein, sei es für eine Abgabe oder mehrere Abgaben zu übertragen. Von einer Verwaltung von Reichssteuern durch Landes- oder Gemeindebehörden kann nach geltendem Recht nicht mehr die Rede sein.

Die Reichsaufsicht spielt also auf dem Gebiete dieser Finanzverwaltung keine Rolle mehr. In diesem Sinne ist auch nur die meist vertretene Ansicht zu verstehen, daß eine Reichsaufsicht auf dem Gebiete des Finanzwesens nach der neuen Reichsverfassung und dem geltenden Recht nicht mehr gegeben sei [1]).

Die Reichsaufsicht erstreckt sich doch nicht allein auf die Beobachtung der Verwaltung und Ausführung von Reichsgesetzen; die selbständige Reichsaufsicht hat noch eine große Bedeutung und gerade auf dem Gebiete des Finanzwesens erhält sie eine besondere Ausprägung.

II. Teil.

Die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und der Gemeinden nach geltendem Recht.

1. Grundlagen der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden.

a) Subjekt und Organe der Reichsaufsicht.

Nach dem Ueberblick über die Zuständigkeitsverteilung auf finanziellem Gebiete zwischen Reich und Länder ist noch kurz auf die Frage hinzuweisen, ob die deutschen Länder heute noch Staaten im eigentlichen Sinne sind.

Wie Anschütz sagt [2]), setzt die Reichsaufsicht als Hoheitsrecht einzelstaatliche Zuständigkeit, demnach vor allem das Dasein von Einzelstaaten voraus. Bei Gründung des Reiches im Jahre 1871 zog man sogar die Staatsnatur des Reiches in Zweifel. Ganz im Gegenteil dazu herrscht heute in der Wissenschaft ein lebhafter Streit darüber, ob bei der staatsrechtlichen Gestaltung des Reiches und der Länder die deutschen Länder noch den Charakter von Staaten besitzen. Bei den immer mehr verschwindenden Zuständigkeiten der Länder ist man fast versucht, an der noch vorhandenen Staatsherrlichkeit der Länder berechtigte Zweifel zu hegen. Auf den in der Wissenschaft in diesem Punkte ausgetragenen Streit kann hier jedoch nicht eingegangen werden. Es genügt hier die Feststellung, daß die Regierungspraxis und die heute herrschende Lehre in der Staatswissenschaft die Staatseigenschaft der Länder nach wie vor anerkennt, trotzdem das Reich durch die neue Verfassung den Ländern gegenüber eine ungleich größere Macht er-

[1]) so z. B. Cohn a. a. O., S. 20. Storz a. a. O., S. 63. Brun a. a. O. S. 46.

[2]) Anschütz, Komm. Z. R. V. zu Art. 15 Anm. 16.

langt hat, und die Staatsgewalt der Länder auf verschiedenen Gebieten hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz eine starke Einschränkung erlitten hat. (so bes. ART. 6—13; 17; 18; 102—108 usw. RV.)

Unter der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder ist die Tätigkeit des Reiches zu verstehen, die die Ausübung einzelstaatlicher Finanzgewalt überwacht. Objekt dieser Tätigkeit des Reiches sind also die Länder, speziell in ihrer finanziellen Betätigung; die Länder werden grundsätzlich, wie bereits oben erwähnt [1]), als geschlossene Einheiten von der Reichsaufsicht erfaßt; eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist nicht ausgeschlossen und von dem Reich auch oft angewandt worden.

Die Reichsverfassung hat den Träger der Reichsaufsicht in Art. 15 benannt. Nach Art. 15 übt die Reichsregierung die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht.

Durch die Uebertragung der Reichsaufsicht auf die Reichsregierung ist im Gegensatz zum früheren Recht die Handhabung der Reichsaufsicht jedem föderalistischem Einfluß entzogen. Im früheren Recht war der Träger der Reichsaufsicht der Bundesrat; dieser war das maßgebende Organ. Die Weimarer Verfassung hat gegenüber der Bismarckschen Verfassung sowohl die Beobachtungs- als die Berichtigungsfunktion in eine Hand vereinigt; nach der alten Verfassung lag die Beobachtung dem Kaiser, bezw. dem von ihm damit betrauten Reichskanzler, die Berichtigung dem Bundesrate ob.

Unter „Reichsregierung" ist nach der Reichsverfassung grundsätzlich das Kollegium zu verstehen, das sich nach Art. 52 aus dem Reichskanzler und den Reichsministern zusammensetzt. Es ist jedoch damit nicht gesagt, daß die Reichsregierung in allen Fällen als Kollegium auftreten muß. Hierin ist, wie Poetzsch richtig sagt [2]), die Vorschrift des Art. 56 R. V. von Bedeutung, wonach innerhalb der vom Reichskanzler bestimmten Richtlinien der Politik jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig zu leiten hat. Die Aufsichtsfunktionen werden kaum nur durch das Kollegium ausgeführt. Die Beobachtungsfunktion ist zunächst meist den zuständigen Ressortministern übertragen, während das Gesamtkabinett die Berichtigung ausübt. Ausnahmen hiervon sind, wie später noch zu zeigen sein wird, insbesondere bei der Finanzaufsicht gegeben.

Die Reichsregierung bedient sich bei der Ausübung der Reichsaufsicht auch zuweilen besonderer ihr unterstellten Hilfsorgane. Weitere Aufsichtsbehörden unter der Reichsregierung

[1]) s. S. 4.
[2]) Poetzsch, Kommentar S. 13.

sind die in die Länder entsandten Reichskommissare. Es ist heute unstreitig, daß diese nach Art. 15 R. V. allgemein zulässig sind[1]). Die Reichspraxis hat bis jetzt jedoch die Einsetzung von Reichskommissaren auf Grund des Art. 48 Abs. II R. V. durch Notverordnung angeordnet.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 15 R. V. beweist, daß in diesem Art. sowohl die abhängige als die selbständige Reichsaufsicht geregelt werden soll[1]). Für die Finanzaufsicht bietet die abh. R. A. keine Besonderheit, die dann gegeben ist, wenn das Reich von seiner Finanzgesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, und die Ausführung der Reichssteuergesetze überwacht; diese Ueberwachung ist, wie bereits oben gesagt, bei der reichseigenen Steuerverwaltung nicht mehr gegeben. Damit soll nicht gesagt sein, daß die abhängige R. A. für die Finanzaufsicht gänzlich ausgeschaltet sei. Diese Aufsichtsart hat noch eine Bedeutung für die Finanzaufsicht insoweit, als das Reich aufsichtsrechtliche Bestimmungen in Einzelgesetzen erlassen kann und deren Ausführung überwacht; ferner auch insoweit, als das Reich nach Art. 11 R. V. die Grundsatzgesetzgebung hat, und die abh. R. A. sich also beim Vorliegen eines Grundsatzgesetzes auf finanzrechtlichem Gebiete auf die Beobachtung der vom Reich aufgestellten Grundsätze, insbesondere darauf, daß die Länder diese Grundsätze nicht durch Ausführungsbestimmungen illusorisch machen, erstreckt.

Eine weit größere Bedeutung für die Reichsaufsicht über die Landesfinanzgewalt hat die selbständige R. A. diese ist von dem Dasein eines Gesetzes unabhängig und dient insbes. dem Zwecke, nicht nur auf die Erfüllung besonderer verfassungsmäßiger Bundespflichten der Länder zu achten, sondern auf die Erfüllung der allgemeinen, nicht näher spezialisierten Bundespflicht, „die Interessen des Reiches und anderer von der Verfassung anerkannte Gemeininteressen zu wahren[2])." Das Wohl der Gesamtheit des Reiches ist nach allgemeiner Ansicht das „Reichsinteresse", welches den Maßstab der selbständigen R. A. bildet.

Soweit das Reich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat, scheidet die Finanzgesetzgebung der Länder und somit die Möglichkeit des selbst. Reichsaufsichtsrechts aus. Dies ist nach Art. 6 R. V. für die Zölle und Verbrauchssteuern der Fall.

Besonderes Gebiet für die selbstständige Reichsaufsicht über die Finanzgewalt der Länder ist die konkurrierende Gesetzgebungshoheit, die, wie bereits dargetan, auf allen übrigen Steuergebieten besteht und zwar derart, daß das Recht, Steuern aufzuerlegen und auszugestalten, in erster Linie dem Reiche, und den Ländern und

[1]) Prokolle S. 80.
[2]) Triepel, Streitigk. S. 124.

sonstigen Steuergewalten nur insoweit zusteht, als das Reich von dieser Befugnis nicht Gebrauch gemacht hat. (Art. 8, S 1 und 12, S. 1 R. V.).

Art. 11 R. V. gibt dem Reich die Befugnis, Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufzustellen. Dadurch ist dem Reiche die Möglichkeit gegeben, auf die Gestaltung der Landes- und Gemeindesteuern einzuwirken. Es ist hierbei fraglich, ob das Reich das Recht hat, sich vor Erlaß solcher Grundsätze des Art. 11 R. V. aufsichtsrechtlich zu betätigen. Der Abgeordnete Kahl stellte bei Beratung des Art. 15 den Antrag, die Gebiete der Grundsatzgesetzgebung von der Reichsaufsicht auszuschließen; er begründete seinen Antrag mit den Worten: „wenn das Reich sich nur auf einigen Gebieten das Recht zur Aufstellung von Grundsätzen vorbehalten hat, so hat es damit eine erschöpfende reichsrechtliche Regelung vermeiden wollen, um den Ländern für die Gesetzgebung und die Verwaltung einen möglichst großen Spielraum zu lassen und es würde doch geradezu ein Widerspruch sein, wenn das Reich die Länder auf Grund des ihm zustehenden selbst. Reichsaufsichtsrechts in diesen Angelegenheiten beaufsichtigen könnte". Der Antrag Kahl-Heinze wurde jedoch im Verfassungsausschuß abgelehnt[1]).

Anschütz[2]) gibt dem Reiche ein selbst. Aufsichtsrecht auf dem Gebiete der Grundsatzgesetzgebung; denn auch diese der Grundsatzgesetzgebung des Reiches unterworfenen Gebiete seien „Angelegenheiten" im Sinne des Art. 15 Abs. I und damit der Aufsicht des Reiches unterworfen. Ebenso hält Cohn eine selbständige Reichsaufsicht auf dem Gebiete der Grundsatzgesetzgebung für möglich: denn, wenn die Verfassung bestimme, daß eine Materie irgendwie zur Gesetzgebung des Reichs gehöre, sei es auch nur durch Aufstellen von Grundsätzen, so bedeute das, daß das Reich auf diesem Gebiete intressiert sei, und es könne daher dem Reiche nicht gleichgültig sein, was auf dem Gebiete der Grundsatzgesetzgebungskompetenz vor Erlaß von Grundsätzen geschehe[3]).

Den Ansichten von Anschütz und Cohn ist beizutreten. Wenn mit der selbst. R. A. die Wahrung des Reichsinteresses bezweckt werden soll, so besteht diese auch für die Grundsatzgesetzgebung, da auch in deren Bereich Interessen des Reiches bestehen und es dem Reiche daran gelegen sein muß, auch schon vor Erlaß von Grundsätzen seine besondere Beobachtung auf dieses Gebiet zu richten.

---

[1]) Protokolle S. 80/83.
[2]) Anschütz, Handbuch des deutsch. Staatsrechts I. S. 367.
[3]) Cohn, a. a. O. S. 43.

b) Zweck der Ueberwachung der Steuereinnahmen und Finanzgebarung der Länder und Gemeinden.

I. Zweck der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden ist, zu beobachten, ob die Länder bezw. deren Unterverbände bei ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit dem finanziellen Reichsinteresse zuwiderlaufende Handlungen vornehmen.

Das Reich als Träger aller außenpolitischen Verpflichtungen, insbes. der Kriegslasten und der sonstigen Pflichten aus dem Friedensvertrage muß nach Möglichkeit alle Einnahmequellen vorerst in seinem Interesse sicherstellen und sie vor einer anderweitigen Ausbeutung in reichsrechtswidrigem Sinne schützen. Das Interesse des Reiches besteht vor allem darin, Träger der Außenpolitik und der daraus entstandenen Pflichten zu bleiben. Dieses Interesse des Reiches soll von der Gesetzgebungstätigkeit der Länder auf dem Gebiete der konkurrierenden Objektshoheit durch das selbst. Aufsichtsrecht des Reiches geschützt werden.

Jedoch nicht allein die Pflichten des Reiches aus der Außenpolitik begründen das zu wahrende Reichsinteresse. Die finanzrechtliche Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, daß in immer mehr ansteigendem Maße die Sanierung der durch die übermäßigen Ausgaben des Reiches, der Länder und Gemeinden, und die rapide Steigerung der Erwerbslosenanzahl ins Wanken geratenen inneren Finanzen im Mittelpunkt der vom Reiche zu ergreifenden Maßnahmen, also im Reichsinteresse lag. Von den vorgenommenen außerordentlichen Finanzmaßnahmen ist bereits weiter oben die Rede gewesen.

In dem Schutze des geäußerten Reichsinteresses, insbes. zur Erhaltung der Steuerkraft zugunsten des Reiches liegt der Zweck der Finanzaufsicht, der Ueberwachung sowohl der Steuereinnahmen der Länder und der Unterverbände wie der sonstigen Finanzgebarung.

II. Die enge Verbindung von Reich und Ländern in der Ausnutzung der Steuern hat zu der Forderung geführt, daß die Gesamtheit der im deutschen Reiche zu erhebenden Steuern zu einem System zu vereinigen sind, das „finanzwissenschaftlich und wirtschaftspolitisch" einer einheitlichen Regelung unterliegt; es kann bei der geringen Steuerhoheit der Länder keine getrennten Steuersysteme, keine getrennte Steuerpolitik im deutschen Reiche nützlich sein [1]).

Das Reich muß sich bei dem von ihm geschaffenen Steuersystem gegen Eingriffe der Länder und Gemeinden schützen können. Die Reichsverfassung schützt dieses Steuersystem durch die in Art. 8 und 11 gegebene Kompetenz des Reiches. Durch die Ausführung der Reichsverfassung im Finanzausgleichsgesetz

[1]) Popitz, Die staatsrechtl. Grundlagen des öff. Finanzwesens in Recht u. Staat im neuen Deutschland Band I S. 198.

wird ebenfalls die Wahrung des Steuersystems des Reiches sichergestellt[1]). Das Finanzausgleichsgesetz verbietet einmal die konkurrierenden Länder- und Gemeindesteuern. Nach § 2 d. Ges. schließt die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbänden) aus, wenn nicht reichsgesetzlich etwas anderes bestimmt ist. Ferner enthält das Finanzausgleichsgesetz ein weitergehendes Verbot systemwidriger Steuern in den §§ 3 u. 4.

Gem. § 3 d. Ges. sollen Landes- und Gemeindesteuern, die die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind, nicht erhoben werden, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen. Gegenüber der zwingenden Vorschrift des § 2 F. A. G. ist die Bestimmung des § 3 eine bloße Sollvorschrift; diese stellt finanzpolitische Richtlinien auf, die besagen, daß das Reich auch solche Steuern der Länder und Gemeinden, die den Unterverbänden nach §§ 1 und 2 zulässig sind, im Interesse seiner Finanzpolitik unterbinden kann[2]). Ueber den aufsichtsrechtlichen Charakter dieser Bestimmungen ist weiter unten die Rede.

c) Mittel der Ueberwachung.

Nicht allein durch diese Vorschriften schützt das Reich sein Steuersystem, es wendet noch besondere Aufsichtsmittel beobachtender und berichtigender Art zu diesem Schutze an.

Welche Mittel gibt nun die Reichsverfassung dem Reiche, gegen die Einzelstaaten im Wege der selbst. R. A. einzuschreiten, wenn sie Maßnahmen ergreifen, die dem Schutze des Reiches und des allgemeinen Interesses, dem Geiste der Verfassung und der Erhaltung der bundesstaatlichen Eigenschaft des Reiches in finanzpolitischer Hinsicht zuwiderlaufen?.

Die in Art. 15 R. A. erwähnten Mitteln — Erlaß von allgemeinen Anweisungen, Entsendung von Beauftragten und Ersuchen um Mängelbeseitigung — gelten an sich nur für das Gebiet der abhängigen Aufsicht, da immer ausdrücklich von einer Ueberwachung von — also bestehenden — Reichsgesetzen und von bei Ausführung von Reichsgesetzen hervorgetretenen Mängeln gesprochen wird. Diese Mittel der abh. R. A. sind nach allgemeiner Ansicht auch für die selbst. R. A. anzuwenden, da das Reich bei einem einmal gegebenen selbständigem Aufsichtsrecht auch zu dessen Ausführung Mittel haben muß; dies geht auch aus dem Grundsatz hervor, daß mit der Zuweisung einer Kompetenz im Zweifel auch alle zur Ausführung dieser Kompetenz erforderlichen Mitteln mitverliehen werden.

[1]) Popitz, a. a. O. S. 198.
[2]) Koch, Kommentar zum Finanzausgleichsgesetz. Vorbem. zu § 3 S. 8.

Es ist bereits dargelegt, daß die Reichsaufsicht zerfällt in Beobachtung und Berichtigung. Beobachten kann das Reich die Länder jederzeit; es ist nicht dieses Recht des Reiches von dem Vorliegen eines Mangels abhängig. Das Reich kann sich zu jeder Zeit davon überzeugen, daß kein Mangel vorliegt [1]).

Die Aufsichtsmittel, die die Reichsverfassung gibt, sind auch Mittel der Finanzaufsicht.

Als beobachtendes Mittel der Aufsichtsführung hat nach Art. 15 die Reichsregierung das Recht, „zu den Landeszentralbehörden und mit deren Zustimmung zu den unteren Behörden, Beauftragte zu entsenden". Diese Beauftragten sind berechtigt, von den Maßnahmen der Landesregierungen Kenntnis zu nehmen. Dem entspricht auf Seiten der Länder die Pflicht, Auskunft zu erteilen und die Verwaltung offen zu legen.

Tritt bei der Beobachtung ein Mangel zutage, so wird das Reich regelmäßig zunächst die Beseitigung des Mangels auf gütlichem Wege herbeizuführen bestrebt sein. Erst, wenn eine gütliche Regelung der betr. Angelegenheit sich nicht herbeiführen läßt, kommt es zum weiteren Verfahren der R. A. zum Berichtigungsverfahren. Für dieses Verfahren nennt die Reichsverfassung (Art. 15) als Mittel die allgemeinen Anweisungen und die sog. Mängelrüge (Art. 15 Abs. 3 S. 1) und als äußerstes Mittel die Reichsexekution in Art. 48 Abs. 1.

Die Mittel der R. A., die die Reichsverfassung in Art. 15 enthält, sind nicht ausschließlich. Durch Gesetz können jederzeit andere Mittel der R. A. geschaffen werden.

Besonders auf dem Gebiet der selbst. R. A. hat die Staatspraxis nach der Weimarer Verfassung dazu geneigt, die Ausübungsarten dieser selbst. R. A. in spezialgesetzlicher Weise zu regeln [2]).

Die Ausübungsarten der hier zu behandelnden Finanzaufsicht sind in einzelnen Gesetzen finanzrechtlicher Art, insbesondere dem Finanzausgleichsgesetz enthalten. Diese gesetzlichen Bestimmungen über Finanzkontrolle usw. beruhen auf der Grundlage des in Art. 15 R. V. geschaffenen Reichsaufsichtsrechts.

In Folgendem sind die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Gesetzen ihrem Wesen und ihrer Bedeutung für die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden nach zu betrachten.

---

[1]) vgl. Wildberger, a. a. O. S. 53.
[2]) Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öff. Rechts Band 17, S. 25.

II. Mittel der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden in einzelgesetzlichen Bestimmungen.

a) Reichsaufsicht zur Vorbereitung eines Reichsfinanzgesetzes.

Wie schon gesagt, ist die Beobachtung der Länder auf einem Gesetzgebungsgebiet, das konkurrierend dem Reiche und den Ländern zusteht, selbständige Reichsaufsicht. Diese Aufsichtsart hat aber nicht allein den Zweck, durch Beobachten der tatsächlichen Verhältnisse eines Landes die notwendigen Kenntnisse für die evtl. Tätigkeit der Reichsgesetzgebung zu verschaffen. Das Reich kann zur Kenntnisverschaffung, insbesondere zur unmittelbaren Vorbereitung eines Reichsgesetzes die selbständige Reichsaufsicht auszuüben. Auf dem Gebiete des Finanzwesens hat auch das Reich von dieser vorbereitenden Funktion der selbständigen Reichsaufsicht Gebrauch gemacht.

Nach § 8 Abs. III des Ges. über Aenderungen des Finanzausgleichs vom 10. Aug. 1925 (R. G. Bl. S. 254) sollten vor dem Erlaß eines Gesetzes darüber, in welcher Weise den Ländern und Gemeinden ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer einzuräumen sei, folgende Unterlagen vorliegen:

1. das vorläufige Ergebnis der ersten allgemeinen Veranlagung zur Einkommen- und Körperschaftssteuer auf Grund des Einkommensteuergesetzes vom 10. Mai 1925 und die vorläufige Feststellung der auf die Länder entfallenden Rechnungsteile,

2. ein Ueberblick über die Einheitswerte nach dem Reichsbewertungsgesetz v. 10. VIII. 25,

3. eine Aufstellung über die Einnahmen der Länder und der Gemeinden aus Steuern, sonstigen Abgaben und aus den Betriebsverwaltungen im Rechnungsjahr 1925 und im ersten Halbjahre des Rechnungsjahres 1926, sowie über die entsprechenden Einnahmen im Rechnungsjahre 1913,

4. eine Aufstellung über die Ausgaben der gesamten Verwaltung, insbes. die Hoheitsausgaben der Länder und Gemeinden im Rechnungsjahre 1925 und im ersten Halbjahre des Rechnungsjahres 1926 und die entsprechenden Ausgaben im Jahre 1913,

5. eine klare Abgrenzung der Aufgaben zwischen Reich, Ländern und Gemeinden auf Grund des § 42 der dritten Steuernotverordnung.

Nach § 8 Abs. IV d. Ges. sollte der Reichsfinanzminister die näheren Bestimmungen zur Durchführung des Abs. 3 mit Zustimmung des Reichsrats treffen. Diese, in ein Gesetz gekleidete Aufsichtsmaßnahme ist einem bestimmten Zweck entsprechend gestaltet, nämlich dem der Vorbereitung eines bestimmten Reichsgesetzes. Sie ist ein Mittel der Finanzkontrolle, ein Mittel, durch das gesetzlich die Länder zur Auskunftserteilung bestimmter und finanzrechtlicher Art verpflichtet werden.

Daß das Reich zu dieser das bestimmte Reichsgesetz vorbereitenden Aufsichtsführung berechtigt war, geht aus seiner Zuständigkeit zur Gesetzgebung über den Finanzausgleich hervor, aus der das Reich auch das Recht zur Gesetzgebung über das Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer als einen Gegenstand des Sachzusammenhangs herleitet. (Prinzip der Konnexität).

Schon der § 69 des Finanzausgleichsgesetzes v. 1923 enthielt die Bestimmung, daß der Reichsfinanzminister und die von ihm beauftragte Reichsbehörde das Recht auf Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern und der Einsichtnahme in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen der Länder und Gemeinden habe; diesem früheren Paragraphen gegenüber sollte der § 8 F. A. G. v. 1925 nur das darin genannte Verfahren im einzelnen regeln.

Ueber die in dem oben zitierten § 8 gegebenen Aufsichtsbefugnisse des Reiches kam es bei der Entstehung dieser Bestimmung zu Auseinandersetzungen der Länder mit der Reichsregierung. Ein Protest des damaligen preußischen Finanzministers Höpker-Aschoff, dem sich die Finanzminister von Sachsen und Hessen und die Vertreter der bayrischen und württembergischen Regierung anschlossen, enthielt etwa folgende Ausführungen:[1])

Daß den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt werden solle, den Finanzämtern ihre Steuereinnahmen laufend mitzuteilen, und den Finanzämtern das Recht zur Erhebung über die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden eingeräumt werden solle, führe zu einer Finanzkontrolle des Reiches über Länder und Gemeinden; es liege darin eine Anmaßung von Aufsichtsbefugnissen, denen die Finanzämter nicht gewachsen seien und die auch nur zu einer unnützen Vergrößerung des Verwaltungsapparates führen würde[1]). Diesem Protest gegenüber brachte der damalige Staatssekretär Popitz vor: Das Reich habe nicht die Absicht, eine Kontrolle der Länder und Gemeinden einzuführen und maße sich keinerlei Aufsichtsbefugnisse an. Wenn es die Bestimmung des § 8 erlasse zur Herbeiführung einer Statistik mit dem Ziele, dadurch eine Regelung des Finanzausgleichs zu ermöglichen, so berufe es sich auf ein längst geltendes Recht, nämlich Auskunft über die Einnahmen der Länder und Gemeinden verlangen zu können, wobei in die Selbstständigkeit der Länder und Gemeinden nicht eingegriffen werde[2]).

Auf die darauf vorgenommenen Verhandlungen hin wurde die Bestimmung des § 8 insofern erweitert, als der Verkehr mit den Landesbehörden und der Umfang der Auskunftspflicht in

[1]) siehe Röttinger, „Der neue Finanzausgleich" v. 10. VIII. 1925 S. 30.
[2]) Röttinger, a. a. O. S. 30.

Durchführungsbestimmungen geregelt werden sollten, die der Reichsminister der Finanzen mit Zustimmung des Reichsrats zu erlassen habe.

Die Länder haben sich schließlich mit der finanziellen Kontrolle im Hinblick darauf, daß sie zur Vorbereitung eines Reichsgesetzes notwendig sei, einverstanden erklärt.

b) Finanzkontrolle des Reichsfinanzministers; Einforderung von Auskünften (nach § 61 F. A. G).

I. Im Zusammenhang mit der Betrachtung des Aufsichtscharakters des § 8 des Abänderungsgesetzes v. 10. III. 1925 ist auch der § 61 (früher § 69) des F. A. G. zu behandeln, der ebenfalls eine aufsichtsrechtliche Bestimmung über die Finanzgebarung der Länder und Gemeinden darstellt. Nach § 6 Abs. I sind der Reichsfinanzminister und die von ihm beauftragte Reichsbehörde befugt, von den Landes- und Gemeindebehörden Auskunft über die Landes- und Gemeindesteuern, sowie zur Durchführung der Lastenverteilung Einsicht in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen zu verlangen.

Um den Sinn dieser Bestimmung und ihre Bedeutung für die Reichsaufsicht zu verstehen, ist ein Rückblick auf die ihr vorhergehende Bestimmung des Landessteuergesetzes (§ 69) und deren Begründung zu werfen. Vom finanzpolitischen Ausschuß des vorläufigen Reichswirtschaftsrates wurde in seinen beiden Berichten [1]) eine Ergänzung zu § 60 vorgeschlagen. Die Vorschrift sollte nicht nur „für die Durchführung der Lastenverteilung" gegeben sein, sondern auch dem Reichsfinanzminister die Befugnis geben, „ebenso wie für die Beurteilung der finanziellen Lage (Einnahmen, Ausgaben, Schulden) der Länder und Gemeinden erforderlichen Unterlagen einzufordern". Der Reichsfinanzminister sollte bis zum 1. I. 1923 und in Zukunft alle zwei Jahre diese Mitteilungen in einem Bericht zusammenfassen und dem Reichstage, Reichsrat und dem Reichswirtschaftsrate vorlegen. Wenn man diese Ergänzung auch damit begründete, eine spätere Entscheidung über die entgültige Aufteilung der Steuern unter Reich, Ländern und Gemeinden könne nur auf Grund zahlenmäßiger Unterlagen getroffen werden, so befürchtete man, daß die Ergänzung des Auskunftsrechts des Reichsfinanzministers einerseits auch die Auskunftspflicht der Länder und Gemeinden erheblicher erweitere. Die Länder wünschten, den Zweck des Auskunftsrechts nur auf die in der ursprünglichen Fassung genannten Durchführung der Lastenverteilung zu beschränken. Es blieb daher der Vorschlag des vorläufigen Reichswirtschaftsrats unberücksichtigt.

Man hat diese Einschränkung des Auskunftsrechts des Reichsfinanzministers auf den Zweck der Lastenverteilung jedoch bald

[1]) Markull, Komm. zu § 69.

vernünftiger Weise unbeachtet gelassen und in dem § 61 F. A. G. ein Kontroll- und Aufsichtsrecht des Reiches gegenüber der Finanzgebarung der Länder und Gemeinden gesehen [1]). Markull begründet den uneingeschränkten Aufsichtscharakter der Vorschrift des § 61 (damals § 69) damit, das Recht auf Einsicht genüge ja auch so nicht, da es sich allein auf die Haushaltspläne und Jahresrechnungen erstrecke, deren Zahlen jedoch für den Augenblick ohne jeden Wirklichkeitswert seien, da sie zur Zeit der Einsicht schon längst überholt seien. Mit dieser Regelung sei auch der Absicht und dem Willen, einen baldigen entgültigen Finanzausgleich zu schaffen, nicht gedient. Notwendig sei stets eine Offenlegung nicht nur der Einnahmen der Länder und Gemeinden, sowie nur der Haushaltungspläne und Jahresrechnungen, sondern eine Offenlegung der gesamten Finanzlage von Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden [2]). Der § 61 F. A. G. sollte nach der Versicherung der Reichsregierung nur statistischen Zwecken dienen. Es hat sich jedoch im Laufe der Zeit herausgestellt, daß sie über den Rahmen der für die Vorbereitung des Gesetzes über den Finanzausgleich notwendigen Maße hinausging; dies besonders durch die durch Gesetz vom 10. VIII. 1925 (R. G. Bl. S. 254) dem § 61 als Absatz II hinzugefügte Vorschrift, wonach die näheren Bestimmungen über Einholung und Erteilung von Auskünften über die Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbänden), „insbes. zur Durchführung des § 8 Abs. III d. G. über Aenderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 10. Aug. 1925" der Reichsfinanzminister mit Zustimmung des Reichsrates erläßt. Hiernach wird nicht nur eine Offenlegung der Länder- und Gemeindesteuern verlangt, sondern eine Offenlegung der gesamten Einnahmen und Ausgaben und dies nicht allein nur zur Durchführung der Lastenverteilung; das geht aus dem Wort „insbesondere" hervor.

Man sieht darin die Entwicklung zu einem besonderen Aufsichtsrecht, das auch für das geltende Recht noch eine stärkere Stütze erhält in dem Umstand, daß durch die Notverordnung des R. P. v. 11. Dez. 1930 (R. G. Bl. S. 589) im fünften Teil Art. 3 der § 61 F. A. G. insoweit geändert ist, als die Worte „insbesondere zur Durchführung der Vorschriften des § 8 Abs. III. d. Ges. über Aenderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden v. 10. VIII. 1925" weggefallen sind. Damit ist der letzte Zweifel über den Aufsichts- und Kontrollcharakter der Vorschrift des § 61 F. A. G. genommen. Das Aufsichtsrecht des Reichsfinanzministers ist einem bestimmten Zweck entsprechend nicht mehr beschränkt.

---

[1]) Stenger, a. a. O. zu § 61 F. A. G.
[2]) Vgl. Markull, Komm. zu § 69 F. A. G.

II. Auf Grund des im § 61 Abs. II und des § 8 F. A. G. gegebenen Aufsichtsrechts sind mehrere Verordnungen über die Finanzstatistik ergangen, so die Verordnung über die Finanzstatistik v. 27. April 1926, v. 23. Juni 1928 und zuletzt v. 28. Februar 1931 (R. G. Bl. S. 33), von denen jede eine sachliche und zeitliche Erweiterung vor der jeweils zurückliegenden brachte.

Die zuletzt genannte VO. über die Finanzstatistik enthält Bestimmungen, wonach die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet sind, dem Reiche regelmäßige Mitteilungen zu machen. Nach der VO. erstreckt sich die Statistik auf folgende Aufstellungen;

1. Jahresaufstellungen über die gesamten Einnahmen und gesamten Ausgaben der Länder (§ 1) und der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 2); diese Jahresaufstellungen haben die Landesregierungen bis zum 15. Okt. jeden Jahres dem Reichsfinanzminister mitzuteilen.

2. Laufende Uebersichten über die Einnahmen aus Steuern vom 1. April 1931 ab, und zwar für die Länder monatliche, die Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern und die Gemeindeverbände vierteljährliche, die Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern jährliche Uebersichten.

3. Aufstellungen über die gesamten Schulden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, nach dem Stande vom 31. März jedes Erhebungsjahres bis zum folgenden 15. Mai. (§§ 7, 8).

4. Laufende Vierteljahresübersichten über die Veränderung des Schuldenstandes der Länder und Gemeinden und Gemeindeverbänden.

5 Regelmäßige Mitteilungen der Haushaltspläne und der Rechnungsergebnisse der Länder und Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern und der Provinzial- und Kreisverbände (§ 11).

6. Veröffentlichungen von monatlichen Ausweisen über die Einnahmen und Ausgaben der Länder in den für ihre amtlichen Mitteilungen bestimmten Blättern (§ 13 I), ebenso auf landesrechtliche Anordnung Veröffentlichung von halbjährlichen Ausweisen der Gemeinden mit mehr als 25000 Einwohnern und der Kreis- und Provinzialverbände in dem von ihnen herausgegebenen amtlichen Mitteilungsblatt.

Die in der Verordnung von den Landesregierungen geforderten Mitteilungen sind sämtlich an den Reichsfinanzminister zu erteilen.

Diese Verordnung bedeutet einen wesentlichen Schritt auf dem Gebiete der Finanzkontrolle. Sie enthält besondere Mittel der beobachtenden Funktion der selbständigen Reichsaufsicht und die Herausstellung des Reichsfinanzministers als Organ dieser Art der Finanzaufsicht.

Es zeigt sich auch hierin wieder die Abweichung von den in Art. 15 R. V. gegebenen Mitteln der Reichsaufsicht.

III. In diesem Zusammenhang ist auch der finanzaufsichtsrechtliche Charakter der Richtlinien für die Finanzgebarung wie des Reichs, so auch der Länder und Gemeinden in der Notverordnug des R. P. vom 1. 12. 1930 zu betrachten. Diese Richtlinien beziehen sich zunächst auf die Ausgaben des Reiches und schreiben vor, daß die Gesamtsumme der Ausgaben von der Reichsregierung in den ordentlichen und außerordentlichen Haushalten für 1932 und 1933 nicht höher angesetzt werden darf als in 1931. Daneben sind Sondervorschriften aufgestellt für die Fälle der Verlagerung von Aufgaben, der Erhöhung von Einnahmen oder der Ausgaben für Verzinsung und Tilgung von Schulden, sowie für außerordentliche Ausgaben werbender Art, die aus langfristigen Anleihen bestritten werden [1]).

Die Länder und Gemeinden sind zur Einhaltung der gleichen Grundsätze verpflichtet. Eine Ueberschreitung der veranschlagten Gesamtausgaben ist nur mit Zustimmung der Landesfinanzminister und unter der Voraussetzung zulässig, daß infolge besonderer Verhältnisse Ausgaben entstanden sind, die in dem betreffenden Rechnungsjahr im Rahmen der Ausgabenbegrenzung nicht ausgeglichen werden können.

Solche Abweichungen von den grundsätzlichen Vorschriften sind dem Reichsfinanzminister mitzuteilen. Bei Meinungsverschiedenheiten ist Art. 15 R. V. maßgebend. (II. Teil Kap. 1 § 2 V. O.). Der Reichsfinanzminister ist hier beaufsichtigendes Organ. Die Länder und Gemeinden sind kraft ausdrücklicher, aufsichtsrechtlicher Gesetzesvorschrift zu Mitteilungen über die Finanzgebarung verpflichtet. Aus dieser aufsichtsrechtlichen Betätigung beobachtender Art des Reichsfinanzministers können Meinungsverschiedenheiten entstehen, deren Beseitigung dann nach der allgemeinen Vorschrift des Reichsaufsichtsrechts in Art. 15 R. V. herbeigeführt wird. Wir haben hier einen Fall, in dem durch Reichsgesetz für die Beaufsichtigung der Finanzgebarung der Länder und Gemeinden auf die in der Reichsverfassung gegebenen Aufsichtsmittel hingewiesen wird.

c) Verlangen der Aufhebung oder Abänderung von Landes- und Gemeindesteuergesetze reichsrechtswidriger Art durch den Reichsfinanzminister.

I. In der Vorschrift des § 3 F. A. G. sind für die Landesbehörden auf Grund des Art. 11 R. V. Richtlinien aufgestellt; nach dieser Vorschrift sollen sich die Landesbehörden bei ihrer Steuergesetzgebung jedweder Maßnahmen enthalten, die die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind. Solche steuerlichen

[1]) vgl. Markull „Der Finanzausgleich in der Notverordnung des R. P. V. 1. Dez. 1930 im Preuß. Verw. Blatt Bd. 51 S. 811 ff.

Vorschriften sollen nicht erlassen werden, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen.

Das Verbot schädigender Steuern im § 3 bildet auch die Grundlage für das Einschreiten der Reichsbehörde[1]). Für einen Fall, der das Einschreiten der Reichsbehörde erfordert, müssen die Voraussetzungen des § 3 vorliegen. Es muß einmal eine Schädigung der Steuereinnahmen des Reiches gegeben sein. Eine solche Schädigung ist vor allem in einer zu starken Ausnutzung der Steuern von Grundvermögen und Gewerbebetrieb zu besorgen[2]). Dieser unmittelbaren Voraussetzung muß dann noch mittelbar das Entgegenstehen überwiegender Interessen der Reichfinanzen folgen, d. h. bei Berücksichtigung und Abwägung der beiderseitigen finanzpolitischen Interessen des Reiches einerseits und der Länder und Gemeinden andererseits sollen die des Reiches den Vorrang haben[3]).

II. Sind einmal steuerliche Vorschriften der Länder und Gemeinden erlassen, die die Voraussetzungen des § 3 erfüllen, so sind diese nicht rechtsungültig. Es sind an sich nur solche landesrechtlichen Vorschriften rechtsungültig, die mit dem Reichsrecht in Widerspruch stehen; denn Art. 13 R. V. bestimmt: „Reichsrecht bricht Landrecht". Dies bedeutet nach allgemeiner Auslegung, daß die reichsrechtliche Norm jede landesrechtliche Norm, die den gleichen Gegenstand regelt, nichtig macht[4]).

Nun handelt es sich aber in § 3 F. A. G. um eine Sollvorschrift. Fraglich ist, ob der Grundsatz des Art. 13 R. V. insoweit Bedeutung haben soll, daß auch jede landesrechtliche Vorschrift, die einer Sollvorschrift des Reiches widerspricht, nichtig sein soll. Poetzsch-Heffter hat diese Frage unter folgenden Gesichtspunkten betrachtet: es erscheint möglich, daß der Gesetzgeber mit einer solchen „Sollvorschrift" nicht die Nichtigkeit der widerstreitenden landesrechtlichen Bestimmung verknüpfen wollte, und dies gerade dadurch zum Ausdruck hat bringen wollen, daß er die Form einer „Soll" und nicht einer „Mußvorschrift" wählte; es seien dabei zwei Unterfälle denkbar, einmal die Möglichkeit, daß die Sollvorschrift nur die Norm für den Regelfall geben, aber nicht der Landesgesetzgebung verwehren will, beim Vorliegen besonderer Umstände abzuweichen, andererseits sei es denkbar, daß die Sollvorschrift schlechthin gelten soll und ihre Nichtbefolgung in allen Fällen einen nach Art. 15 R. V. zu beseitigenden Mangel (nicht Nichtigkeit) darstelle[5]).

---

[1]) Röttinger, Landessteuergesetz zu § 3.
[2]) vgl. Röttinger a. a. O. z. § 3.
[3]) Koch, Komm. z. F. A. G. § 3 Anm. 2.
[4]) Poetzsch-Heffter, a. a. O. Bd. 13 S. 52.
[5]) Poetzsch-Heffter, a. a. O. Bd. 13 S. 52.

Unter diesen Gesichtspunkten betrachtet, ist von der Sollvorschrift des § 3 F. A. G. zu sagen, diese Sollvorschrift stellt einen Grundsatz auf, der von den Landesbehörden nicht umgangen werden kann; wird diese Vorschrift nicht befolgt, so tritt eine Nichtigkeit der landesrechtlichen Norm nicht ein, das geht einmal aus der Entstehungsgeschichte des § 3 hervor, die eine Nichtigkeit einer landesrechtlichen Steuervorschrift, die die Voraussetzung des § 3 erfüllt, nicht aussprechen will; ferner ergibt sich dies auch aus dem Dasein und dem Sinn des § 4 F. A. G., der bestimmt, daß steuerliche Bestimmungen der Länder und Gemeinden, die die Vorschrift des § 3 verletzen, aufgehoben oder abgeändert werden müssen, so daß ein Widerspruch mit den Interessen der Reichsfinanzen nicht mehr besteht. Die Gültigkeit der Steuervorschriften bleibt. § 4 ist aber nichts anderes als die Anwendung der Reichsaufsicht des Art. 15 R. V. auf das Steuerwesen. Wenn die Reichsregierung in der Person des Reichsfinanzministers auf Grund des § 4 F. A. G. die Aufhebung oder die Abänderung einer landesrechtlichen Steuervorschrift verlangt, so ist dies eine Mängelrüge im Sinne des Art. 15 Abs. 3 S. 1 R. V.

Das Reich kann den Mangel einer landesrechtlichen Norm geltend machen, und vom Lande bezw. von der Gemeinde die Aufhebung oder Abänderung der betreffenden Steuervorschriften verlangen. Sache des Reichsministers der Finanzen ist es, den Nachweis dafür zu erbringen, daß die Voraussetzungen des § 3 vorliegen; ein Nachweis, der sich fast ausschließlich auf dem Gebiete des Ermessens bewegt und daher nicht leicht zu führen ist. Er wird mit dem betreffenden Lande wegen Aufhebung oder Abänderung der anstößigen Bestimmungen in Verhandlung treten. Kommt eine Einigung mit dem Lande zustande, so hat diese die Wirkung, daß die landesrechtliche Norm entweder aufgehoben oder in einer dem § 3 genügenden Weise abgeändert werden muß.

Wird sich aber das Reich mit dem Lande nicht einig, d. h. weigert sich das Land der Aufforderung des Reichsfinanzministers nachzukommen, dann liegt ein Aufsichtskonflikt vor.

d) Präventivkontrolle durch Verpflichtung zur Vorlegung von Mustersteuerordnungen der Gemeinden. (Einspruch des Reichsfinanzministers als Mängelrüge).

Ein Aufsichtsrecht beobachtender Art, das sich vor den übrigen besonders ausnimmt, bietet der § 5 des F. A. G. Zwar bezieht sich das Aufsichtsrecht in diesem Paragraphen nicht auf die Finanzgebarung der Länder selbst, sondern richtet sich gegen die Länder für ihre Selbstverwaltungskörper, die Gemeinden; es ist aber kein unmittelbares Reichsaufsichtsrecht und daher in diesem Zusammenhang mitzubetrachten.

Der § 5 F. A. G. von 1926 lautet: „Die von der Landesregierung für die Gemeinden (Gemeindeverbänden) erlassenen Mustersteuerordnungen, sowie einzelne Gemeindesteuerordnungen, die eine neue, bisher in dem Lande nicht geltende Steuerart einführen, oder die von den Mustersteuerordnungen in wesentlichen Punkten abweichen, oder die die mit dem Reichsminister der Finanzen als zulässig vereinbarten Höchstsätze überschreiten, sind von der Landesregierung vor dem Erlaß der der Erteilung der Genehmigung dem Reichsminister der Finanzen vorzulegen.

Erhebt der Reichsminister der Finanzen binnen zwei Wochen keinen Einspruch, so kann der Erlaß ergehen oder die Genehmigung erteilt werden, anderenfalls haben Einigungsverhandlungen stattzufinden.

Führen diese binnen einer Frist von einem Monat nach Einlegung des Einspruches zu keinem Ergebnis, so findet § 6 entsprechende Anwendung. Das Verfahren nach § 6 steht dem Erlaß oder der Genehmigung von Steuerordnungen im Sinne des Absatz I nicht entgegen.

In Ländern, in denen eine Genehmigung von Steuerordnungen im Sinne des Absatz I nicht vorgeschrieben ist, hat die Landesregierung die nötigen Bestimmungen dafür zu erlassen, daß das in Absatz 2 geregelte Verfahren durchgeführt werden kann".

Dem im vorhergehenden Kapitel besprochenen Aufsichtsrecht des Reichsfinanzministers über die Landes- und Gemeindesteuern gegenüber geht der § 5 F. A. G. insofern einen Schritt weiter, als er noch vor Erlaß der Steuerordnungen ein vorbeugendes Eingreifen des Reiches vorsieht. Der § 5 F. A. G. hat seinen Ursprung in § 5 des Landessteuergesetzes von 1920. Man hatte in dem dem Reichsrat vorgelegten ersten Regierungsentwurf des Landessteuergesetzes die Zustimmung des Reichsfinanzministers oder einer von ihm beauftragten Behörde zu den Steuerordnungen vorgesehen. Der Reichsrat machte aus dem Zustimmungsrecht des Reichsfinanzministers ein Einspruchsrecht. Das Recht, die Steuerordnungen zu genehmigen, blieb Sache der Landesbehörden; erst nach Erteilung der Genehmigung war die Steuerordnung dem Reichsfinanzminister oder der von ihm beauftragten Reichsbehörde mitzuteilen[1]). Der § 5 L. St. G. bezog sich auf alle Steuerordnungen.

Den Bemühungen der Länder, die, wie bereits oben dargetan bei der Entstehung des § 8 des Abänderungsgesetzes v. 10. Aug. 1925 gegen eine zu starke Kontrolle der Finanzen der Gemeinden eingestellt waren, gelang es, daß im Abänderungsgesetz und später im Finanzausgleichsgesetz die Bewegungsfreiheit der Gemeinden erweitert wurde, indem für die Zukunft nicht mehr jede Steuer schlechthin,

[1]) vgl. Röttinger, Landessteuergesetz, Anm. 1 z. § 5.

sondern nur noch die von der Landesregierung erlassenen Mustersteuerordnungen sowie einzelne Gemeindesteuerordnungen, bei denen die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 gegeben sind, vor dem Erlaß oder vor der Erteilung der Genehmigung dem Reichsfinanzminister vorzulegen sind. Die Vorlegungspflicht des § 5 F. A. G. erstreckt sich nur auf Ordnungen, die Steuern im Sinne des § 1 R. A. O., nicht Gebühren und Kostenbeiträge, betreffen [1]).

Diese beobachtende Funktion des Reichsfinanzministers bezieht sich zunächst auf Mustersteuerordnungen, das sind Entwürfe, Vorschläge zu künftigen Steuerordnungen, die von den Landesregierungen herausgegeben und den Gemeinden zur Benutzung empfohlen werden. Der Reichsfinanzminister beobachtet diese bei ihrer Vorlegung dahin, ob sie dem Sinn des § 3 F. A. G. entsprechend geeignet sind, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen und, ob der Erhebung der betr. Gemeindesteuern überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen. Wird eine solche dem Reichsfinanzminister vorgelegte Mustersteuerordnung nicht beanstandet, so ist die Vorlegung einer daraufhin erlassenen Einzelsteuerordnung nicht mehr erforderlich, wenn sie in den wesentlichen Punkten mit der geprüften Mustersteuerordnung übereinstimmt.

Die Ueberwachung der im einzelnen Falle zu erlassenden Gemeindesteuerordnungen bezieht sich auf solche, die einmal eine neue, d. h. bisher in dem Lande nicht geltende Steuerart einführen, mag dieselbe neue Steuerart auch in einem anderen Lande oder im Reich eingeführt sein [2]); ferner bezieht sich die Ueberwachung auf solche Gemeindesteuerordnungen, die von den Mustersteuerordnungen in wesentlichen Punkten abweichen. Diese Abweichungen können weder die Steuerart noch den Steuersatz betreffen, sondern müssen andere Punkte, etwa den Steuermaßstab, angehen; das geht daraus hervor, daß der § 5 d. G. die Vorlegungspflicht einmal von Steuerordnungen, die eine neue Steuerart einführen, wie auch von solchen, die die von dem Reichsfinanzminister mit der Landesregierung vereinbarten Höchstsätze überschreiten, besonders ausspricht.

Hat der Reichsfinanzminister bei seiner überwachenden Tätigkeit einen Mangel festgestellt, so beginnt das berichtigende Verfahren des Reichsaufsichtsrechts. Der Reichsfinanzminister erhebt binnen zwei Wochen von der Vorlegung ab Einspruch.

Der Einspruch wird erhoben beim Vorliegen bestimmter Tatbestände, einmal wenn die Steuerordnungen mit dem Reichsrecht nicht vereinbar sind, (obwohl solche Bestimmungen an sich rechtsungültig sind, verlangt die Rechtssicherheit, daß sie nicht erlassen werden [3]) dann, wenn sie geeignet sind, die Reichssteuer-

---

[1]) Koch, Komm. z. F. A. G. S. 11.
[2]) Koch, a. a. O. S. 11.
[3]) Röttinger, L. St. G. zu § 5.

einnahmen zu schädigen, und überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen.

Die Erhebung des Einspruchs durch den Reichsfinanzminister ist nichts anderes, als das im Art. 15 R. V. Abs. 3 genannte Aufsichtsmittel, das Ersuchen um Abstellung eines Mangels, die sogenannte Mängelrüge. Nur ist das Organ des Reichsaufsichtsrechts hier nicht die Reichsregierung, sondern der für die Finanzen zuständige Ressortminister. Nach der Vorschrift des Gesetzes (§ 5) haben bei Erhebung des Einpruches des Reichsfinanzministers zunächst Einigungsverhandlungen zwischen den Beteiligten stattzufinden. Führen die von den Beteiligten eingeleiteten Verhandlungen zu keinem Erfolg, so kommt es zu dem weiteren Verfahren des § 6 F. A. G., das in einem späteren Kapitel Gegenstand unserer Betrachtung sein wird. Die Vorschrift des § 5 enthält ein vorsorgliches Kontrollrecht des Reichsfinanzministers, dem auf dem Gebiete des Reichsaufsichtsrechts über die Länder und Gemeinden keine geringe Bedeutung beizumessen ist. Ein gleichgeartetes Aufsichtsmittel gegenüber den Steuervorschriften der Länder, wie eben diese präventive Kontrolle, hat das Finanzausgleichsgesetz nicht geschaffen. Eine Vorlegungspflicht der Länder von Steuergesetzentwürfen vor Erlaß von Steuergesetzen besteht nicht; hier kann das Reich bei einem etwaigen Widerspruch des Landesgesetzes mit den Interessen der Reichsfinanzen nur nachher einschreiten.

e) Präventive Ersatzvornahme.

Ein weiteres Mittel der Reichsaufsicht besteht darin, durch Gesetz vorbeugend Reichsrecht an Stelle von Landesrecht zu setzen d. h. den Ländern und Gemeinden die Rechtssetzung im Rahmen von reichsrechtlichen Bestimmungen zu überlassen, und für den Fall, daß die Länder und Gemeinden sich nicht nach dem vom Reich gesetzten Rahmenvorschriften richten, reichsrechtliche Vorschriften im voraus an Stelle von landes und gemeindrechtlichen zu setzen.

Einem solchen Beispiel der Reichsaufsicht über die Finanzen der Gemeinden begegnen wir in dem § 14 des F. A. G. (früher Landessteuergesetz § 12 und 13, F. A. G. von 1923 § 13). Nach diesem § 14 F. A. G. sind die Gemeinden verpflichtet, eine Vergnügungssteuer zu erheben. Der Reichsrat wird ermächtigt Bestimmungen über die Vergnügungssteuer zu erlassen, in denen Art und Umfang der Steuerpflicht, die Mindeststeuersätze und die sonstigen steuerlichen Befugnisse der Gemeinden geregelt werden. Im Rahmen dieser Bestimmungen können die Länder Abweichungen festsetzen und zulassen. Die Bestimmungen des Reichsrats und der Landesregierungen haben in den Gemeinden Geltung als Steuerordnung, soweit die Gemeinden nicht mit Genehmigung der

Landesregierung oder der von ihr beauftragten Behörden besondere Steuerordnungen im Rahmen der Bestimmungen des Reichsrats erlassen.

Die Regelung, daß die Bestimmungen vom Reichsrat erlassen werden, nimmt staatsrechtlich eine eigenartige Stellung ein und findet auch in der Gesetzgebung des Reiches kaum ein Gegenstück [1]).

Die Bestimmungen des Reichsrates enthalten eine Rechtsordnung [2]); sie sind materiell Reichsrecht, formell aber gleichzeitig Gemeinderecht, da sie nach § 14 Abs. 2 unmittelbar als Steuerordnung gelten können. Sie können auch als Reichsrecht zu Landesrecht werden, wenn das Land gemäß § 14 Abs. 2 F. A. G. die Vergnügungssteuer selbst erhebt und die Steuerordnung des Reiches anwendet.

Sowohl den Ländern als auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist durch dieses aufsichtsrechtliche Mittel der präventiven Ersatzvornahme die Möglichkeit genommen, die finanziellen Interessen des Reiches durch selbständige Regelung der Vergnügungssteuer (Art und Umfang der Steuerpflicht, Steuersätze usw.) zu schädigen.

Die Länder und Gemeinden können nichts anderes tun, als im Rahmen der Bestimmungen des Reichsrats Steuerordnungen über die Vergnügungssteuer zu erlassen oder die Bestimmungen des Reichsrates als Ortsrecht zu verwenden.

Die Bestimmungen des Reichsrates sind zunächst in der Bekanntmachung vom 7. VII. 23 (R. G. Bl. I. 583) erlassen, dann mehrfach abgeändert worden [3]) zuletzt in der Fassung der Bek. des Reichsrats vom 15. Jan. 1931 (R. G. Bl. S. 11).

Unmittelbare Reichsaufsicht über die Finanzen der Gemeinden. (Kommunale Reichsaufsicht).

Von finanzaufsichtsrechtlichen Bestimmungen, die die Gemeinde betreffen, ist schon zum Teil die Rede gewesen. Besonderes Augenmerk ist noch zu richten auf die Ausübung unmittelbarer Reichsaufsicht über die Finanzen der Gemeinden d. h. derjenigen Art von Reichsaufsicht, die sich unter Umgehung der Landesregierungen direkt an die den Ländern untergeordneten Verbände richtet und diesen aus der Aufsicht des Reiches entspringende Pflichten auferlegt.

Das Reich hat im allgemeinen und unmittelbar auf Grund des Art. 15 R. V. nur die Oberaufsicht gegenüber den Ländern selbst. Ebenso wie die alte Reichsverfassung hat die neue Reichs-

[1]) Markull, a. a. O. S. 256. Röttinger, a. a. O. S. 88.
[2]) Koch, a. a. O. S. 56. Markull, a. a. O. S. 256.
[3]) vgl. Markull, Die Vergnügungssteuer Berlin, (Karl Heymanns Verlag).

verfassung keine Regelung dahin getroffen, ob unter Reichsaufsicht auch die unmittelbare Reichsaufsicht zu verstehen sei. Nach den wenigen, aber durchgreifenden Bestimmungen, die die alte Reichsverfassung über die Reichsaufsicht aufgestellt hatte, erfaßte die Reichsaufsicht die damaligen „Bundesstaaten" grundsätzlich als „Ganzes" und war somit regelmäßig nur Oberaufsicht, weniger unmittelbare Aufsicht[1]). Der Grundsatz der Reichsoberaufsicht war jedoch nicht zwingende Verfassungsnorm; denn die Praxis der Gesetzgebung unter der alten Reichsverfassung hat Ausnahmen von dieser Regel zugelassen, durch die die zuständigen Reichsorgane ermächtigt wurden, aufsichtsrechtliche Anordnungen und Verfügungen unmittelbar an die Landesbehörden zu erlassen[2]).

Die neue Verfassung hat die grundsätzliche Einstellung der alten Reichsverfassung bestehen lassen. Durch besonderes Reichsgesetz kann aber nach Art. 14 R. V. ausnahmsweise auch die unmittelbare Reichsaufsicht als eine Art der Reichsverwaltung eingeführt werden[3]).

Nach Art. 178 Abs. 2 der Verfassung sind auch zahlreiche Gesetze, die unmittelbare Reichsaufsicht enthalten und unter der alten Reichsverfassung entstanden sind, übernommen worden. Aus diesem Umstand ist der Schluß zu ziehen, daß Art. 15 R. V. einer unmittelbaren Reichsaufsicht nicht entgegen steht, daß vielmehr ihre weitere Begründung in zukünftigen Fällen auf Grund von Art. 14 als Ausnahme zulässig ist[4]).

Die Praxis der Gesetzgebung nach dem Kriege hat in verschiedenen Gesetzen, besonders finanzrechtlicher Art, als Aufsichtsmittel die unmittelbare Reichsaufsicht zugelassen[5]).

Die Gemeinden unterstehen nach dem staatsrechtlichen Aufbau eigentlich nur der Kommunalaufsicht ihres Landes.

Ein staatsrechtliches Verhältnis zu dem Reich besteht grundsätzlich nicht[6]).

Die tatsächliche Entwicklung hat den Grundsatz zum Teil illusorisch gemacht. Die Zuständigkeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung hat dem Reich unmittelbaren Einfluß auf die Lebensinteressen, besonders auf die Finanzwirtschaft der Gemeinden, verliehen[7]).

Von der Möglichkeit, im Wege der Gesetzgebung Aufsichtsmittel der unmittelbaren Reichsaufsicht über die Finanzgebarung

[1]) Triepel, Reichsaufsicht S. 179.

[2]) Anschütz, Handbuch I. S. 365, zahlreiche Beispiele bei Triepel R. A. S. 298 und Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 13 S. 25.

[3]) Poetzsch-Heffter, Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 13, S. 42.

[4]) Pöltzsch-Heffter, im Jahrb. des öffentl. Rechts, Bd. 13 S. 42.

[5]) Beispiele im Jahrb. des öffentl. Rechts, Bd. 13 und Bd. 17.

[6]) v. Leyden, „Wandlungen im Gemeinderecht" in Recht und Staat in neuem Deutschland I, S. 315.

[7]) v. Leyden a. a. O. S. 316.

der Gemeinden zu schaffen, hat das Reich bereits in dem Gesetz über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925 (R. G. Bl. I. S. 27) Gebrauch gemacht.

Der Finanzbedarf der Länder des Reiches, insbesondere aber der Gemeinden und Gemeindeverbände wuchs in den Jahren 1924/25 stark an.

Zahlreiche Aufgaben der Gemeinden, besonders die Lasten der öffentlichen Wohlfahrtspflege und des Wohnungsbaues mit den zum Teil unzureichenden Mitteln aus Steuern und Abgaben, zwangen die Gemeinden und Gemeindeverbände, größere Kredite in Form von Auslandsanleihen aufzunehmen. Die Gemeinden gerieten in starke Schulden beim Ausland. Das Reich befürchtete durch die Aufnahme namentlich zahlreicher kurzfristiger Auslandsanleihen zu ungünstigen Bedingungen die Ueberschuldung der Gemeinden und dadurch die Gefährdung der deutschen Währung, als eine Gefährdung des deutschen Staatswohles.

Bedenken in währungspolitischer Hinsicht zwangen den Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 R. V. am 1. November 1924 eine Verordnung über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände zu erlassen. In dieser Verordnung lag bereits eine Ausübung der Reichsaufsicht, allerdings in eigenartiger von dem Aufsichtsmittel der „allgemeinen Anweisung" des Art. 15 Abs. II R. V. abweichender Form.

Nach § 1 dieser Verordnung bedurften Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände zur rechtsgültigen Aufnahme von Krediten im Auslande oder zur rechtsgültigen Begebung von Anleihen im Ausland, der Zustimmung des Reichsministers der Finanzen, ebenso war die Zustimmung des Reichsfinanzministers notwendig bei Bürgschaftsübernahmen oder Sicherheitsleistungen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände für Auslandskredite.

Der Reichsfinanzminister durfte seine Zustimmung nur versagen, wenn der Reichsrat der Ablehnung zustimmte.

Die Verordnung des Reichspräsidenten wurde später durch eine Vereinbarung von Richtlinien zwischen Reich und Länder über die Aufnahme von Auslandskrediten und die entsprechende Beaufsichtigung der Gemeinden vom 24. Dezember 1924 ersetzt.

In dieser Vereinbarung wurde als Aufsichtsorgan, eine aus Sachverständigen bestehende Beratungsstelle geschaffen.

Diese Beratungsstelle bildeten: ein vom Reichminister der Finanzen zu bestellender Sachverständiger als Vorsitzender, ein vom Reichswirtschaftsminister zu bestellender Sachverständiger, ein vom Reichsbankdirektorium zu bestellender Sachverständiger, der Präsident der preußischen und bayrischen Staatsbank.

Zur Ausführung der Vereinbarung war in Preußen und in Sachsen noch der Erlaß landesgesetzlicher Bestimmungen erforderlich. Aus diesem Grunde erließ der Reichspräsident an Stelle der vom 31. Januar 1925 außer Kraft tretenden Verordnung vom November 1924 auf Grund des Art. 48 Abs. II. RV. eine neue Verordnung vom 29. Januar 1925, die zeitlich auf den Monat Februar beschränkt war [1]).

Anstelle dieser Verordnung trat dann das obengenannte mit Wirkung vom 1. Februar 1925 erlassene Gesetz vom 21. März 1925 über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände.

Der § 1 des Gesetzes bestimmt, daß Gemeinden und Gemeindeverbände zur unmittelbaren oder mittelbaren Aufnahme von Auslandskrediten oder zur unmittelbaren oder mittelbaren Begebung von Anleihen im Ausland, sowie zur Uebernahme von Bürgschaften oder Stellung von Sicherheiten für solche Kredite oder Anleihen der Zustimmung des Reichsministers der Finanzen bedürfen, soweit nach den Vorschriften der Landesgesetzgebung die Aufnahme der Kredite usw. nicht einer Genehmigung von Aufsichtswegen unterliegt.

Das Gesetz, das die grundsätzliche Zuständigkeit des Reiches aus Art. 15 R. V. zur bloßen Reichsoberaufsicht überschreitet, insbesondere in das kommunale Aufsichtsrecht der Länder eingreift, ist in der Form des Art. 76 d. R. V. als verfassungsänderndes Gesetz beschlossen worden.

Durch die Vorschrift dieses Gesetzes und der Vereinbarungen von Richtlinien zwischen Reich und Ländern hat das Reich dem Reichsfinanzminister ein hilfsweises Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden gegeben; im allgemeinen hat er sich mit der Aufsicht durch die Länder und durch das durch die Vereinbarung von Richtlinien geschaffene Organ der „Beratungsstelle" begnügt [2]).

In der Folgezeit wurde das Verlangen nach einer förmlichen Finanzkontrolle über Länder und Gemeinden ausgesprochen.

Besonders deutlich war die Erklärung des Reichsbankpräsidenten Schacht im Haushaltsausschuß des Reichstages am 25. Oktober 1927 [3]).

Er übte scharfe Kritik an der kommunalen Aufsicht der Länder und an der „Beratungsstelle". Die Anträge, die vielfach die Kommunen an die Beratungsstelle richteten, seien in der Form, wie sie zu urteilen in der Lage sei, nicht richtig einzuschätzen. Der Beratungsstelle würden selbstverständlich nur Anträge vorgelegt, die für produktive Zwecke bestimmt seien; der Beurteilung der Beratungsstelle entziehe sich aber, was daneben in den Gemeindeverwaltungen noch für unproduktive, unerwünschte oder entbehrliche oder nicht

[1]) Vergl. Poetzsch-Heffter Jahrb. des öffentl. Rechts Bd. 17 S. 28.
[2]) Poetsch-Heffter a. a. O. S. 29.
[3]) Vergl. Jahrbuch des öffentl. Rechts Band 17 S. 29.

dringliche Anlagen ausgegeben werde. Daher sei das ganze Problem unter keinen Umständen mit der Beratungsstelle allein zu lösen. Diese müsse und könne beseitigt werden, wenn an ihrer Stelle eine zentrale Kontrollinstanz trete, die über die ganze lokale Finanzverwaltung eine gewisse Oberaufsicht führe. Die bisher bei den Ländern verankerte Oberaufsicht habe nicht genügende Wirkung gehabt.

Bestrebungen dieser und ähnlicher Art fanden sarken Widerstand bei Ländern und Gemeinden.

Was im Wege der ordentlichen Gesetzgebung durch Reichstag und Reichsrat nicht geschehen konnte, das war durch die Notgesetzgebung der letzten Jahre ermöglicht. Mit den einzelnen Notverordnungen hat das Reich die Gemeinden in immer zunehmenderem Maße finanziell von sich unmittelbar abhängig gemacht. Die Folge davon war eine unmittelbare Kommunalaufsicht des Reiches über die Gemeinden, durch die sich an die finanzielle Abhängigkeit anschließenden Bedingungen und umfangreichen Kontrollvorschriften.

Die Länder wurden immer mehr auf dem Gebiete der kommunalen Finanzgesetzgebung ausgeschaltet.

Die letzte Reichsnotverordnung vom 14. Juli 1932 brachte neben erheblichen Eingriffen in das kommunale Verfassungsrecht, auch aufsichtsrechtliche Befugnisse des Reichsfinanzministers über die Finanzgebarung der Gemeinden. Die durch die Notverordnung eingeführten Maßnahmen sollen dazu dienen, die Ausgabenwirtschaft der Gemeinden einzudämmen und auch für die richtige Verwendung der vom Reich als „Wohlfahrtshilfe" den Gemeinden zugebilligten Mitteln zu sorgen.

Beteiligt an der „Wohlfahrtshilfe" des Reiches sollen gemäß § 2 Art. 2 Kap. 1 des zweiten Teils der Verordnung solche Gemeinden werden, in denen die reichsgesetzlich zugelassenen oder vorgeschriebenen Steuern in der erforderlichen Höhe ausgenutzt werden, die Ausgabewirtschaft, insbesondere der persönliche Aufwand den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht, die laufende Unterstützung in der allgemeinen Fürsorge einschließlich der Zusatzleistungen auf die einzelne Partei gerechnet, das Maß des Erforderlichen und Angemessenen nicht überschreiten [1]), eine Haushalts-Kassen- und Rechnungsordnung durch Satzung erlassen worden ist. Als Bestandteil dieser Satzungen sind durch Reichsrecht [2]) an Grundsätzen hinzugefügt, der Haushaltsplan wird vom Gemeindevorstand aufgestellt und von der Gemeindevertretung festgestellt; die Gemeindevertretung ist nicht berechtigt, die Aus-

[1]) Soweit waren schon in den Verordnungen vom 5. Juni und 6. Okt. 1931 Bestimmungen enthalten.

[2]) Gem. § 3 Art. 2 Kap. 1 des zweit. Teil der Notverordnung vom 14. Juli 1932.

gabensätze oder Einschätzungen, wie sie bei der Aufstellung des Haushaltsplanes vom Gemeindevorstand vorgenommen worden sind, zu erhöhen; auch darf sie keine Ausgabenposten von sich aus in den Etat einfügen[1]).

Hat schon insoweit das Reich durch die neuen kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften eine unmittelbare Willensbetätigung gegenüber den Gemeinden geäußert, so tut es dies noch mehr durch die mit diesen Vorschriften zusammenhängenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen.

Nach § 4 des Art. 2 Kap. 1 II. Teil der V. O. ist der der Reichsminister der Finanzen berechtigt, Auskunft und Einsicht zu verlangen, ob die Haushaltsbeschlüsse in der von der Notverordnung verlangten Weise vorgenommen worden sind. Dem Reichsfinanzminister ist dadurch ein besonderes Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden zugesprochen worden. Er kann kraft des ihm gegebenen Recht unmittelbar eine reichsrechtliche Haushaltskontrolle der Gemeinden ausüben. Die Notverordnung nennt auch ein besonderes Druckmittel, das der Reichsfinanzminister gegenüber den Gemeinden (Bezirksfürsorgeverbänden) ausüben kann. Er kann die auf die einzelnen Bezirksfürsorgeverbänden entfallenen Beträge solange zurückhalten, bis den haushaltsrechtlichen Erfordernissen und den sonstigen Voraussetzungen für die Beteiligung an der Wohlfahrtshilfe nach seiner Auffassung Genüge geschehen ist[2]). Dieses Recht steht jedoch auch der Landesregierung zu.

Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern.

I. Anordnungen aufsichtsrechtlicher Art der Reichsregierung oder der sonstigen der Reichsregierung unterstellten Aufsichtsorgane sind grundsätzlich bindend für das betreffende Land. Die Rücksichtnahme auf das Selbständigkeitsgefühl der Länder hat jedoch in der Verfassung ein mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattetes Organ geschaffen, das bei einer etwaigen Meinungsverschiedenheit der Länder mit dem Reich die aufsichtsrechtliche Stellungnahme der Reichsregierung überprüft.

Diese richterliche Instanz ist allgemein für Streitigkeiten zwischen Reich und Länder nach Art. 19 R. V. der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, für die Reichsaufsicht ist dieses Organ speziell in Art. 15 Abs. 3 der Reichsverfassung erwähnt.

In der Bismarckschen Verfassung war ein solches Organ, wie der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, nicht gegeben[3]);

---

[1]) vergl. über die Tragweite dieser Grundsätze für das kommunale Verfassungsrecht den Aufsatz: „die neue Reichsnotverordnung" in Kommunalpolitische Blätter 1932 Heft 12 S. 176.

[2]) § 4 S. 3 Art. 2 Kap. 1 II Teil der V. O.

[3]) in der Verfassung von 1848 war ein derartiges Organ vorgesehen.

in dem Umstand, daß der Bundesrat über die sogenannte Mängelrüge zu entscheiden hatte, sahen die Länder eine genügende Sicherheit für sich.

Der Art. 19 der Reichsverfassung läßt die Möglichkeit offen, durch einfaches Reichsgesetz statt des Staatsgerichtshofs ein anderes Gericht des Reiches mit der Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Reich und Länder zu betrauen.

II. Für die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden, die im Finanzausgleichsgesetz seine besondere Ausgestaltung erfahren hat, hat dieses Gesetz auch als besondere oberste Spruchbehörden, den Reichsfinanzhof und sogar den Reichsrat bestimmt.

Nach § 6 F. A. G. entscheidet im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reichsminister der Finanzen und einer Landesregierung über die Frage, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, auf Antrag des Reichsministers der Finanzen oder der Landesregierung der Reichsfinanzhof. Zuständig ist der große Senat in der im § 46 Abs. 2 S. 1 der R. Abg. O. vorgesehenen Zusammensetzung. Die näheren Vorschriften bleiben besonderer Regelung vorbehalten.

Ueber die Frage, ob Landes- oder Gemeindesteuern geeignet sind, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen, und ob überwiegende Interessen der Reichsfinanzen der Erhebung der Steuer entgegenstehen, entscheidet auf Antrag des Reichsministers der Finanzen oder der Landesregierung der Reichsrat.

Die Zuständigkeiten sowohl des Reichsfinanzhofs wie des Reichsrates beweist, daß es sich um Meinungsverschiedenheiten verschiedener Natur handeln muß. Die Zuständigkeit der anzugehenden Behörde und das hierbei zu beobachtende Verfahren richten sich danach, ob es sich im einzelnen Falle um rechtliche Meinungsverschiedenheiten oder um finanzpolitische, widerstreitende Ansichten der beteiligten Stellen handelt.

Das Gesetz hat eine Regelung dahin getroffen, daß alle rechtlichen Meinungsverschiedenheiten nach § 6 Abs. 1 durch den Reichsfinanzhof und die Ermessensfragen der § 3 und 4 gemäß § 6 Abs. 2 durch den Reichsrat zu entscheiden sind.

III. Für die Entscheidung bei Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern hat die Reichsverfassung mehrere Bestimmungen. So handelt Art. 13 Abs. 1 von „Zweifel und Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist"; im Art. 15 Abs. 3 ist von Meinungsverschiedenheiten über Mängel, die bei Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, die Rede und Art. 19 spricht von Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art[1]).

[1]) Außerdem Sonderfälle in Art. 18, 7, 90, 170, 171 R. V.

Die verfassungsmäßige Grundlage für die Bestimmung des § 6 Abs. 1 bildet der Art. 13 Abs. 2. § 6 Abs. 1 ist in seiner Fassung enger als der Art. 13 Abs. 2; nach letzterem Artikel braucht es sich um bloße Zweifel unter den Beteiligten zu handeln, während nach § 6 Abs. 1 ein wirklicher Gegensatz der Meinungen vorliegen muß.

Für § 6 Abs. 2 scheidet als verfassungsmäßige Grundlage Art. 13 Abs. 2 aus, schon allein aus dem Grunde, weil die landesrechtlichen Vorschriften, die dem § 3 zuwiderlaufen, nicht ungültig sind[1]).

Triepel nimmt für § 6 Abs. 2 F. A. G. den Art. 15 Abs. 3 als verfassungsmäßige Grundlage an, indem er den Begriff „Ausführung der Reichsgesetze" nach Art. 15 Abs. 3 R. V. nicht zu eng ausgelegt haben will[2]).

Dagegen sehen Koch und Markull als verfassungsmäßige Grundlage den Art. 19 R. V. an[3]).

Nach Röttinger[4]) haben die Meinungsverschiedenheiten des § 3 F. A. G. mit Art. 15 Abs. 3 R. V. nichts zu tun, da sich der § 3 F. A. G. auf die Handhabung steuerlicher Eigenbefugnisse der Länder und Gemeinden beziehe und somit im Gegensatz stehe zur bloßen Ausführung von Reichsgesetzen. Die Reichsverfassung habe für solche Entscheidungen wie die aus § 6 Abs. 2 F. A. G. kein Organ geschaffen. Hierbei sei auch „keine juristische, sondern eine politische Frage zu lösen".

Demgegenüber hält Markull die Streitigkeiten aus § 6 F. A. G. Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art gleich, für die Art. 19 R. V. gegeben sei; es handele sich in § 6 F. A. G. Abs. 1 und 2 um den Gegensatz von Rechts und Ermessensfragen, von denen die letzteren bei Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern politischer Art sein können, jedoch nicht immer sein brauchen[5]).

Der Ansicht von Markull ist beizutreten. Für Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen Reich und Ländern gilt die Generalklausel des Art. 19 R. V.; die aufsichtsrechtlichen Streitigkeiten, wie die über die Mängelrügen, nach § 4 und 5 F. A. G. sind auch Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art; für die eher die Bestimmung des Art. 19 die Grundlage bildet als Art. 15 Abs. 3 R. V., der sich doch fast nur auf die abhängige Reichsaufsicht bezieht und ja auch selbst auf Art. 19 als Grundnorm zurückzuführen ist.

IV. Der § 6 Abs. 2 stützt sich verfassungsrechtlich auf Art. 19, weicht aber von dieser Vorschrift ab, indem er eine

[1]) Triepel „Streitigk." S. 118.
[2]) Triepel a. a. O. S. 118.
[3]) Markull a. a. O. S. 175, Koch a. a. O. S. 16.
[4]) Röttinger Landessteuergesetz S. 67.
[5]) Markull, Kommentar S. 175.

Zuständigkeit anderer Art begründet, als sie in Art. 19 R. V. vorgesehen ist.

Während die Reichsverfassung in Art. 19 für die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Reich und Länder, den Staatsgerichtshof oder wenigstens einen anderen Gerichtshof zuständig betrachtet, überträgt § 6 Abs. 2 F. A. G. die Entscheidung dem Reichsrat, also einer politischen Körperschaft.

Schon im 10. Ausschuß der Nationalversammlung wurde lebhaft gegen die Einsetzung des Reichsrates in § 6 Abs. 2 Landessteuergesetz protestiert. Der Reichsrat könne als partikularistisch eingestellte Körperschaft die Interessen des Reiches nicht wahrnehmen. Man solle den Reichsfinanzhof als entscheidende Instanz einsetzen [1]).

Gegen die Einsetzung des Reichstages als entscheidende Instanz wurde richtiger Weise hingewiesen, daß dieser ja auch eine Parteirolle spiele, insofern seine Einsetzung als richterliche Instanz auch eine Verfassungsänderung bedeute. Obwohl durch die Einsetzung des Reichsrats die Verfassung auch geändert wurde, wurde der Reichsrat, dessen Entscheidung „noch eher als die des Reichstages einem richterlichen Spruch gleichkommen könnte", in § 6 Abs. II als entscheidende Instanz bestimmt [2]).

Die Bestimmung des § 6 Abs. II F. A. G. steht mit Art. 19 R. V. im Widerspruch, wonach über Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern nur ein Gerichtshof entscheiden kann. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ist zwar subsidiär, sie darf aber grundsätzlich nur zu Gunsten eines anderen Gerichtshofes ausgeschlossen werden [3]), sollte jedoch richtiger Weise niemals zu Gunsten einer politischen Körperschaft wie die des Reichsrates abgeändert werden.

V. Die Entscheidung des Reichsfinanzhofes wie auch des Reichsrates kann nur von dem Reichsfinanzminister oder der Landesregierung beantragt werden. Die Gemeinden können nur durch die Vermittlung ihrer Landesregierungen, das Verfahren herbeiführen; ein unmittelbares Antragsrecht der Gemeinden steht nach Ansicht des Reichsfinanzhofes zu dem verfassungsmäßigen Verhältnis von Reich und Ländern im Widerspruch [4]).

Ebenso kann der Steuerpflichtige selbst nicht ein Verfahren vor dem Reichsfinanzhof oder Reichsrat beantragen; ihm ist aber die Möglichkeit gegeben, gemäß § 43 R. A. O. ein Gutachten des Reichsfinanzhofes durch den Reichsfinanzminister anzuregen.

Der Reichsfinanzhof ist nur zur Entscheidung der in § 6

[1]) Berichte-I. Drucksachen der Nationalversammlung Nr. 2158 S. 12/13.
[2]) Stenographischer Bericht S. 47; 25. — Triepel, Streitigk. S. 118.
[3]) Markull, a. a. O. S. 176.
[4]) Entscheidung des Reichsfinanzhofes Bd. IV, S. 9.

F. A. G. geregelten Fälle zuständig; für andere Fälle besteht die Zuständigkeit des Reichsgerichts[1]). Voraussetzung ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichsfinanzminister und einer Landesregierung über die Frage, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist. Nicht ein bloßer Zweifel, sondern ein wirklicher Gegensatz der Meinungen muß vorliegen; bei der Entscheidung bildet nicht das Reichsrecht, sondern das Landesrecht Gegenstand des Streites[2]).

VI. Für das Verfahren vor dem Reichsfinanzhof sind nähere Vorschriften durch Reichgesetz bisher nicht getroffen worden; es gelten die Vorschriften des Gesetzes zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Verfassung des deutschen Reiches vom 8. April 1920 (Reichsgesetzblatt S. 510). Nach § 4 des Gesetzes sind für das Verfahren gemäß § 6 Abs. 1 des Landessteuergesetzes (bezw. des F. A. G.) die § 2 und 3 des Gesetzes entsprechend anzuwenden. Danach ist der Antrag auf Entscheidung schriftlich bei dem Präsidenten des Reichsfinanzhofes einzureichen. Vor der Entscheidung sind die beteiligten Reichs- und Landeszentralbehörden zu hören. Ihre Erklärungen sind schriftlich abzugeben und zur Kenntnis der Gegenpartei zu bringen. Der Reichsfinanzhof kann eine mündliche Verhandlung anordnen; dies muß auf Antrag einer beteiligten Zentralbehörde geschehen. Den beteiligten Zentralbehörden ist der Termin mitzuteilen. Diese können zur Wahrnehmung ihres Standpunktes Beauftragte entsenden, die mit ihren Ausführungen und Anträgen gehört werden müssen. (§ 2 des Ges.). Die Entscheidung erfolgt durch einen mit Gründen zu versehenden Beschluß, der den beteiligten Zentralbehörden von Amtswegen zuzustellen ist. Die Reichsregierung hat die Entscheidung ohne Begründung im R. G. Bl. zu veröffentlichen. Die Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 3).

Der Reichsfinanzhof entscheidet nach ausdrücklicher Vorschrift des § 6 Abs. 1 in der Zusammensetzung des § 46 Abs. 2 S. 1 R. A. O., also im großen Senat, der besteht aus dem Präsidenten und den Senatspräsidenten, oder ihren Vertretern und aus vier im voraus vom Präsidenten für ein Geschäftsjahr bestimmten Mitgliedern, oder deren Vertreter. Eine Beteiligung von Mitgliedern anderer Senate, wie dies in § 46 Abs. 2 S. 2 vorgesehen ist, kommt nicht in Frage.

Der Reichsfinanzhof trifft seine Entscheidung dahin, daß die betreffende landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar oder unvereinbar ist; die Entscheidung bezieht sich aber nur auf die bestimmte Steuervorschrift oder vorgelegte Mustersteuerordnung gem. § 5[3]). Wird die Unvereinbarkeit einer Steuer-

[1]) Beschluß des Reichsgerichts vom 20. Juni 1925 R. G Z. Bd. 111, S. 137.
[2]) Markull, a. a. O. S. 177.
[3]) Koch, Komm. Anmerkung 1c zu § 6.

vorschrift oder Mustersteuerordnung ausgesprochen, so ist diese nichtig, denn die Entscheidung des Reichsfinanzhofs erlangt für die bestimmte, den Gegenstand der Entscheidung bildende Vorschrift Rechtskraft, da sie nicht anfechtbar ist, und Gesetzeskraft hat, d. h. sie wirkt nicht nur unter den am Verfahren Beteiligten (Reich und Land), sondern auch gegenüber der Gemeinde, deren Steuerordnung in Frage steht, den Steuerpflichtigen und den Rechtsmittelbehörden [1]).

Der vom Reichsfinanzhof gefaßte Beschluß wirkt inter omnes, also wie ein Urteil und wird auch zutreffend von Lassar [2]) als ein richtiges Urteil bezeichnet [3]).

Der Reichsfinanzhof entscheidet über die bestimmte Steuervorschrift, wie sie ihm vorliegt und Gegenstand der Entscheidung ist. Die Entscheidung geht nicht dahin, daß eine Steuervorschrift der der vorgelegten Vorschrift entsprechenden Art mit dem Reichsrecht vereinbar ist oder nicht. Mithin können die Länder nicht daran gehindert sein, steuerliche Vorschriften gleicher Art zu erlassen oder zu genehmigen. Auch die Gründe der vom Reichsfinanzhof getroffenen Entscheidung erlangen hierin keine Rechtskraft [4]).

VII. Der Reichsrat entscheidet in seiner üblichen Besetzung, also einschließlich des Vertreters des Staates der in dem Meinungs- bezw. Aufsichtsstreit beteiligten Regierung. Wegen des Antrages gilt das oben von dem Verfahren vor dem Reichsfinanzhof Gesagte. Gegenstand der Entscheidung des Reichsrates bildet die finanzpolitische Frage, ob Landes- oder Gemeindesteuern geeignet sind, die Reichssteuereinnahmen zu schädigen und das Interesse der Reichsfinanzen überwiegt. Die Wirkung einer Entscheidung ist nicht der einer Entscheidung des Reichsfinanzhofes nach § 6 Abs. 1 gleich. Die Entscheidung des Reichsrates hat nicht die Wirkung der formellen Nichtigkeit einer entgegenstehenden Landes- oder Gemeindevorschrift; sie erlangt keine Rechtskraft auch keine Gesetzeskraft [5]).

Hat der Reichsrat in einem Aufsichtsstreit nach § 6 Abs. 2

---

[1]) Koch, a. a. O. Anmerkung 1c zu § 6.

[2]) Lassar, Reichseigene Verwaltung f. öffentl. Recht Bd. 40, S. 107.

[3]) ebenso Markull, a. a. O. S. 179 und Koch, a. a. O. zu § 6, anders R. F. H. Entsch. Bd. IV. S. 11.

[4]) Koch, a. a. O. Anm. 1c zu § 6. Entscheidungen des Reichsfinanzhofes nach § 6 Abs. 1. F. A. G.: R. G. Bl. 1921 S. 1268 (Grunderwerbsteuer der Stadt Baden-Baden). R. G. Bl S. 1362 (Lippe, Gemeindesteuerzuschläge). R. G. Bl. 1922 S. 215 (Braunschweig, Bergwerksabgaben). R. G. Bl. S. 751 (Ilmenau, Kohlensteuer). R. G. Bl. 1924 S 153 (Preußen, Stempelsteuergesetz). R. G. Bl. 1926 S. 108 (Mecklenburg-Schwerin, Besteuerung des Wertzuwachses). R. G. Bl. 1927 S. 40 (Bremen, Schulgeld in höheren Schulen). R. G. Bl. 1929 S. 25 (Sachsen, Stempelsteuergesetz)

[5]) Koch, Komm. zu § 6.

entschieden, daß eine steuerliche Vorschrift eines Landes oder einer Gemeinde oder eine Mustersteuerordnung die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet ist, und überwiegende Interessen der Reichsfinanzen der Erhebung dieser Steuer entgegensteht, dann kann der Reichsfinanzminister nach § 4 F. A. G. die Aufhebung oder Abänderung verlangen; die Rechtsmittel- und Verwaltungsbehörden werden die Entscheidung des Reichsrats von Amtswegen zu berücksichtigen haben [1]).

VIII. Der Reichsrat hat bisher nur einmal über die Frage der Vereinbarkeit einer Gemeindesteuervorschrift mit dem Reichsrecht eine Entscheidung gefällt. Durch Erlaß des Reichsfinanzministers vom 22. Februar 1923 ist diese Entscheidung im Reichssteuerblatt 1923 S. 70 bekanntgegeben worden [2]). Dieser Fall der „Chemnitzer Sozialabgabe" verdient wegen der Veranschaulichung des Verfahrens, insbesondere der aufsichtsrechtlichen Betätigung des Reichsfinanzministers hier besonders wiedergegeben zu werden.

Folgender Tatbestand lag der Entscheidung des Reichsrates zu Grunde: die Stadtgemeinde Chemnitz hatte nach Genehmigung der zuständigen Landesbehörde eine Steuerordnung erlassen, die alle natürlichen und juristischen Personen, die in der Stadt Arbeitnehmer jeder Art gegen Entgelt beschäftigten, einer Steuer von 11 % aller gewährten Vergütungen unterworfen hatte. Die Erträge dieser Steuer waren zur teilweisen Deckung der Kosten der sozialen Fürsorge bestimmt; daher trug die Steuer nach ihrer Bestimmung den Namen „Sozialabgabe". Die Steuerordnung war von der Stadtgemeinde Chemnitz gegen den fristgerechten Einspruch des Landesfinanzamtes in Leipzig, als dem Reichsfinanzminister unterstellten Reichsbehörde, in Kraft gesetzt worden. Auf eine Anfrage des Reichsfinanzministers hatte die sächsische Landesregierung diesem mitgeteilt, daß sie zur Zurücknahme der von den Aufsichtsbehörden erteilten Genehmigung nicht in der Lage sei, da sie sich von der Ungesetzlichkeit der Steuer nicht überzeugen könne. Die Sächsische Regierung, hatte dem Reichsfinanzminister anheimgestellt, eine Entscheidung des Reichsrates oder des Reichsfinanzhofes nach § 6 (damals L. St. G.) zu beantragen.

Der Reichsfinanzminister nahm das aufsichtsrechtliche Mittel des § 6 Abs. 2 in Anspruch und beantragte beim Reichsrat, eine Entscheidung dahin herbeizuführen:

„Die von der Stadtgemeinde Chemnitz beschlossene Sozialabgabe ist geeignet, die Steuereinnahmen des Reichs zu schädigen, ihrer Erhebung stehen überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegen."

Der Reichsfinanzminister begründete seinen Antrag mit

[1]) Koch, a. a. O. zu § 6.
[2]) siehe auch Jahrb. des öff. Rechts Bd. 13 S. 52.

folgendem[1]): die Sozialabgabe sei einmal mit dem Reichsrecht nicht vereinbar, weil sie der Einkommensteuer gleichartig sei, (§ 2 Landessteuergesetz[2]). Diese Steuer scheine aber vor allem in hohem Maße geeignet, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen, sodaß ihrer Erhebung überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegen ständen. (§ 3 L. St. G.) Die Gleichartigkeit der Steuer mit der Einkommensteuer ergebe sich daraus, daß sie mit ihr sowohl in Bezug auf den Steuergegenstand — den Arbeitslohn — wie bezüglich des Steuermaßstabes — der Höhe des Arbeitslohnes — übereinstimme. Die als „Sozialabgabe entrichteten Steuerbeträge müßten bei der Veranlagung zur Einkommen- und Körperschaftssteuer zu denjenigen öffentlichen Abgaben gerechnet werden, die als Geschäftsunkosten anzusehen und daher als Werbungskosten vom Gesamtbetrage der Einkünfte in Abzug zu bringen seien (§ 13 Abs. 1a des Einkommenssteuergesetzes vom 29. 3. 1920 — § 5 Körperschaftssteuerges. vom 30. 3. 1920 i. d. Fassung der Bek. vom 2. 5. 1922). Die Einführung der Sozialabgabe habe daher eine Verringerung der zu versteuernden Einkünfte und damit eine Minderung der Erträge der Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer zur unmittelbaren Folge. Abgesehen von dieser unmittelbaren Minderung der Reichsseuereinnahmen treffe die Sozialabgabe vorwiegend diejenigen Steuerträger, von deren Leistungsfähigkeit die Ergiebigkeit sowohl der Einkommen- und der Körperschaftssteuer wie auch der den Länder zu Verfügung stehenden Ertragssteuern wesentlich abhänge. Wo die Sozialabgabe neben einer vollausgenutzten Gewerbesteuer zur Erhebung komme, müsse eine Ueberspannung der steuerlichen Anforderungen eintreten, die keine Steuer mehr zu der ihrem Wesen entsprechenden Auswirkung kommen lasse. Da die Sozialabgabe in der beschlossenen Form auch erheblich ausweitungsfähig sei, so sei sie ihrer Art nach tatsächlich geeignet, die hauptsächlichen Steuern des Reichs und der Länder auszuhöhlen und damit dem reichsrechtlichen Steuersystem die Grundlage zu entziehen; aus ihrer Zulassung würde sich demnach mit einer Beeinträchtigung der Steuereinnahmen des Reiches zugleich eine Gefährdung des Systems der Steuerverteilung ergeben; insofern stünden ihrer Erhebung überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegen.

Der Reichsrat hat in der Sitzung vom 1 Februar 1923 durch Beschluß wörtlich nach dem obigen Antrage des Reichfinanzministers entschieden.

Die Entscheidungen des Reichsfinanzhofs und des Reichsrates nach § 1 und 2 F. A. G. sind ebenfalls als Mittel der Reichsaufsicht auf finanziellem Gebiete anzusehen.

[1]) Schreiben des R. F M. vom 30. Nov. 1922 an den Reichsrat, abgedruckt im Jahrb. des öff. Rechts Bd. 13 S. 52.

[2]) Aus diesen Grunde hätte auch eine Entscheidung des R. F. H. nach § 6 Abs. 1 herbeigeführt werden können.

Die zwangsweise Durchführung der Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden.

I. Mit einer Entscheidung des Reichsfinanzhofs oder des Reichsrats, wie auch allgemein des Staatsgerichtshofs, wird das Verfahren der Reichsaufsicht in der Regel beendet sein.

Hat einmal das angerufene Gericht oder der Reichsrat dem Land unrecht gegeben, so wird es für das betreffende Land das Beste sein, dem „Ersuchen" des Reichs, bei der Finanzaufsicht dem Einspruch oder dem Verlangen des Reichsfinanzministers, nachzukommen und den gerügten Mangel abzustellen. Dies wird dem betreffenden Land auch dann schon zu empfehlen sein, wenn eine Anrufung einer richterlichen Instanz oder des Reichsrats nicht stattfindet.

Immerhin besteht die Möglichkeit, daß ein Land aus politischer Einstellung sich nicht auf gütlichem Wege dem Verlangen des Reiches unterwirft. Das Reich muß in einem solchen Fall die zwangsweise Durchsetzung seines Berichtigungsanspruches bewirken.

II. In der Reichsverfassung wird, wie auch in der Bismarckschen Verfassung, nur der äußerste Fall der zwangsweisen Durchführung des Reichswillens gegenüber den Ländern geregelt. Dies ist die Reichsexekution in Art. 48 Abs. 1, wonach der Reichspräsident ein Land, das die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten kann.

Das Verlangen der Reichregierung oder einer beauftragten Reichsbehörde (z.B. Reichsfinanzminister) auf Abstellen eines Mangels bildet eine Grundlage für die Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1, wenn das betreffende Land diesem Verlangen nicht nachkommt.

Nach der alten Reichsverfassung hatte der Bundesrat darüber, ob gegen ein Land im Wege der Exekution eingeschritten werden sollte, einen Beschluß zu fassen; dem Kaiser lag dann die Durchführung dieses Beschlusses ob. Demgegenüber hat heute der Reichspräsident (allerdings mit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder eines Reichsministers) Anordnung und Durchführung der Reichsexekution allein in der Hand. Nach Art. 48 Abs. 3 ist dem Reichstag von den getroffenen Maßnahmen unverzüglich Kenntnis zu geben; der Reichstag kann evtl. die Außerkraftsetzung der Maßnahmen verlangen.

III. Die Reichsverfassung bestimmt nicht, welche Maßnahmen im Rahmen der Reichsexekution angewendet werden dürfen. Ein Reichsgesetz das nach Art. 48 Abs. 5 R. V. das Nähere bestimmen soll, ist bis jetzt noch nicht ergangen. Mit der militärischen Exekution will die Verfassung nach richtiger Ansicht nur das äußerste, nicht aber das einzige Zwangsmittel bezeichnen. Weniger strenge,

diplomatische Mittel muß das Reich gegen die Länder anwenden können, um denselben Erfolg herbeizuführen [1]). Welche anderen Mittel von dem Reich angewendet werden können, ist auf den einzelnen Fall abgestellt. Von Triepel werden einige besondere Zwangsmittel benannt, wie z. B. Befriedigung aus dem fiskalischen Vermögen des Landes, Zurückbehaltung von Reichsleistungen, Ersatzvornahme [2]). Triepel hält diesen Schluß a maiori ad minus wie anderwärts so auch hier bei den Mitteln der Reichsexekution gestattet [3]).

Auch für diese Maßnahmen ist der Reichspräsident zuständig. Es ist auch der Fall möglich, daß im Falle des Widerstrebens eines Landes, gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen des Reiches eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eintreten kann, so daß der Reichspräsident auf Grund des Art. 48 Abs. 2 R. V. einschreiten kann.

IV. Für die zwangsweise Durchführung der Reichsaufsicht über die Finanzgebarung der Länder und Gemeinden ergibt sich folgendes:

Soweit das Reich, die Länder und Gemeinden durch Reichsgesetz zur Auskunftserteilung oder Duldung der Einsichtnahme verpflichtet, haben Länder und Gemeinden diese Pflichten zu befolgen. Bei Nichtbefolgung der Vorschriften des Reiches kann als äußerstes Mittel nach Art. 48 Abs. 1 die militärische Exekution durchgeführt werden. Jedoch ist schon hierzu zu sagen, daß dieses Mittel praktisch kaum allein angewendet wird; in der Regel wird es mit diktatorischen Maßnahmen verbunden und auf Grund des Art. 48 Abs. 2 R.V. vom Reichspräsident im Verordnungswege angewendet werden [4]). Die bisherigen Anwendungsfälle der Reichsexekution zeigen Verordnungen des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2. Die militärische Exekution ist kaum angewendet worden. Der Reichspräsident hat vielmehr die dem Reichswillen widerstrebenden Landesregierungen durch Verordnung auf Grund des Art. 48 Abs. 2 abgesetzt und in dem betreffenden Land einen Reichskommisar eingesetzt [5]).

V. Hat das Reich im Wege der Gesetzgebung sein Auf-

---

[1]) Vgl Giese a. a. O. S 44.

[2]) Triepel R. A. S. 680 ff.

[3]) Triepel R. A. S. 679.

[4]) z. B. Das Einschreiten des Reichspräsidenten gegen das Land Sachsen im Okt. 1923, veranlaßt durch revolutionäre, kommunistische Umtriebe, die den Umsturz der Landes bzw. Reichsverfassung bezweckten, beruhte auf Art. 48 Abs. 2, enthielt aber zugleich Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 R. V.

[5]) z B. Einsetzung eines Reichskommissars in Thüringen durch V. O. vom 22. März 1920 (R. G. Bl I S. 343) Einsetzung eines Reichskommisars in dem Land Sachsen-Gotha (R. G. Bl. I. S. 477) zuletzt Einsetzung des Reichskanzlers von Papen als Reichskommissar für das Land Preußen durch V. O. v. 20. Juli 1932 (R. G. B. I. S. 377).

sichtsrecht dahingehend ausgeübt, daß es als präventive Ersatzvornahme Reichsrecht an Stelle von Landesrecht gesetzt hat, so sind Länder und Gemeinden, zur Ausführung des Reichsgesetzes verpflichtet und ziehen sich im Falle der Nichtbefolgung der reichsgesetzlichen Anordnung, die zwangsweise Durchführung des Reichswillens, nach Art. 48 Abs. 1 und 2 R. V. zu. Wenn ein Land nicht willig ist, ein Reichsgesetz auszuführen, ist abhängige Reichsaufsicht anzuwenden. Eine Mängelrüge vor der Anwendung des Zwangsmittels ist daher erforderlich und praktisch, um wenigstens auf gütlichem Wege die Uebereinstimmung mit dem Reichswillen herbeizuführen. Daß aber der Staatsgerichtshof noch einmal darüber entscheiden soll, hält Bredt richtiger Weise bei der abhängigen Reichsaufsicht als kaum nützlich[1]). Ist ein Reichsgesetz gegeben, so hat die Regierung das „klare Recht" auf ihrer Seite und es bedarf keines Urteils des Staatsgerichtshofs mehr, das das Reichsrecht noch einmal ausspricht[2]). Anders liegt jedoch der Fall bei der Handhabung der selbständigen Reichsaufsicht. Da hier mehr eine Ermessensfrage darüber zu lösen ist, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist oder nicht, oder den Reichsinteressen zuwiderläuft, ist eine richterliche Entscheidung vor der Anwendung von Zwangsmitteln notwendig.

In diesem Zusammenhang ist noch zu betrachten, ob die Vorschriften der § 3, 4 und 5 F. A. G. eine sofortige Vollstreckbarkeit zulassen.

Dem Charakter des § 3 F. A. G. als bloßer Sollvorschrift entsprechend, ist eine Vollstreckbarkeit gegen ein Land, im Falle des Vorliegens, einer gegen das Verbot des § 3 F. A. G. verstoßenden landesrechtlichen Steuervorschrift theoretisch nach Art. 48 R. V. zwar denkbar[3]), wird aber vom Reich praktisch kaum angewendet. Ist er über die landesrechtliche oder gemeinderechtliche Steuervorschrift durch den Reichsfinanzhof entschieden und zwar so, daß ein Widerspruch mit dem Reichsrecht gegeben ist, dann ist für die Anwendung von Zwangsfolgen wieder Raum. Diese Zwangsfolgen unterbindet aber zunächst der § 4 F. A. G., der den Ländern die Pflicht zur Anpassung der betreffenden Landesvorschrift an das Reichsrecht auferlegt und von ihnen Aufhebung oder Abänderung der betreffenden landesgesetzlichen Be-

[1]) Bredt „Der Geist der deutschen Reichsverfassung" S. 111".

[2]) Für die sofortige Vollstreckbarkeit auf Grund einer Mängelrüge bei der abhängigen Reichsaufsicht auch Arndt zu Art. 15 Abs. 3, Jellinek, S. 25 a. M. Triepel, Streitigkeiten S. 62. Wittmayer, S 255, die die Anrufung des Staatsgerichtshofes in jedem Fall vor der Vollstreckung für notwendig halten.

[3]) so Koch, Komm. a. a. O. S. 8, Markull a. a. O. S. 159, Röttinger a. a. O. S. 62.

stimmung verlangt. Kommt das Land, einem dahingehenden Verlangen des Reichsfinanzministers nicht nach, so ist das Zwangsmittel des Art. 48 möglich und erforderlich. Die Durchführung der Zwangsmaßnahmen gegenüber den Ländern stellt den vom Reich gewünschten Zustand im Lande her. Mit ihnen hat das Aufsichtsverfahren über die Finanzen der Länder und Gemeinden sein Ende gefunden.

Schlußbetrachtung.

Die Reichsaufsicht ist ebenso wie die meisten Rechtsinstitute unseres Reichsstaatsrechts sowohl von unitaristischer wie von föderalistischer Seite, mit kritischem Auge betrachtet worden.

Die unitaristische Richtung — man kann Koch-Weser[1]) als einen der Hauptvertreter dieser Richtung ansehen — erstrebt mit ihren Wünschen nach dem „dezentralisierten Einheitsstaat" eine unmittelbare Reichsaufsicht durch eine scharfe Durchsetzung der Reichsinteressen. Für diese Richtung hat die letzte Notverordnung einen Fortschritt durch die Einführung von reichsrechtlichen Bestimmungen kommunalaufsichtsrechtlicher Art gebracht.

Diese weitgehenden Maßnahmen des Reiches sind jedoch aus der Not der Zeit heraus entstanden und lassen sich als Notstandsgesetzgebung nicht auf die Dauer halten. Da noch heute die Länder, wie auch die Gemeinden, einen Hauptteil der inneren Staatsaufgaben zu erfüllen haben, muß ihnen das Gefühl der vollen Verantwortung für ihre Finanzgebarung einigermaßen gelassen werden, Es widerspricht dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches, wenn die Staatsaufsicht der Länder über ihre Gemeinden durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen des Reiches übergangen wird. Gewiß hat die Staatsaufsicht nach dem Kriege in der Frage der Finanzgebarung der Unterverbände kein besonderes Vorbild von Wachsamkeit abgegeben[2]). Dazu standen die Träger der Staatsaufsicht im gewissen Maße, dem unmittelbaren kommunalen Leben fern und unterlagen politischen Bindungen[3]).

Die Hauptversammlung des preußischen Landkreistages hat in Uebereinstimmung mit dem deutschen Landkreistag in einer Entschließung zum Finanzausgleich die Kommunalaufsicht des Reiches und einheitliche Aufsichtsgesetzgebung von Reichswegen abgelehnt[4]). Der Landkreistag entscheidet sich dafür, daß

[1]) Koch, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, S. 35.

[2]) vgl. Popitz, „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden". Vortrag auf der Hauptversammlung des preuß. Landkreistages am 22. VI. 1932, in Zeitschrift für Selbstverwaltung 14, 1932, S. 328.

[3]) Popitz, a. a. O. S. 328.

[4]) Entschließung zum Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. In Zeitschrift für Selbstverwaltung, Nr. 14 1932, S. 335.

das Reich sich auf kommunalem Gebiete grundsätzlich auf Rahmengesetze beschränken soll. Solche Grundsatzgesetze sind auch, wie Popitz zutreffend sagt[1]), ein Mittel, das einmal besser ist, als eine „schlechte, vielleicht nicht immer unparteiisch geführte Aufsicht, das auch andererseits den verantwortlichen Verwaltungsstellen der Unterverbände einen festen Leitfaden in die Hand gibt, an dem sie durch die „Wirrnisse der wirtschaftlichen Notwendigkeiten" sich hindurchhelfen können und der sie vor manchem Schritt zum Mißbrauch und vielleicht auch der Korruption bewahrt.

Die Finanzaufsicht, in stärkstem Maße ausgeübt, würde zwar ein wesentliches Hilfsmittel sein, eine Reichsreform d. h. die Entwicklung zu einem Einheitsstaat zu fördern. Doch ist der Gedanke der Reichsreform noch nicht ganz zur Entscheidung reif; Vorschläge zur Durchführung der Reichsreform haben sich gehäuft[2]). Es muß jedoch auf den Anstoß zur Reform noch gewartet werden.

Für die föderalistische Richtung ist das geltende Reichsaufsichtsrecht zu weitführend, den Selbständigkeitsinteressen der Länder gefährlich. Die Wünsche dieser Richtung gehen auf Beseitigung des selbständigen Reichsaufsichtsrechts und Beteiligung des Reichsrats an der Reichsaufsicht[3]). Die selbständige Reichsaufsicht ist aber dem Reiche unentbehrlich. Wollte das Reich die selbst. Reichsaufsicht aufgeben, so müßte es von seinem Gesetzgebungsrecht noch stärkeren Gebrauch machen.

Die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden ist, wie sie in den Organen und Mitteln ausgestaltet ist, ausreichend genug, die Interessen der Reichsfinanzen gegenüber den Ländern und den Unterverbänden zu wahren. Gerade auf dem Gebiete des Finanzwesens ist bei der ohnedies weit größeren Machtsphäre des Reiches eine Sicherung der Reichsinteressen in jeglicher finanziellen Hinsicht zu erwarten. Dabei braucht die Selbständigkeit der Länder, die eingereiht in das gemeinsame Ganze noch Staatscharakter besitzen, keinen Schaden zu leiden. Bei gegenseitiger Beachtung der Interessen, vom Reich aus, gegenüber den Ländern und von den Ländern aus, gegenüber dem Reich, wird das einmal im Bundesstaat notwendige Aufsichtsrecht des Reiches eine gute und nützliche Zusammenarbeit von Reich und Ländern herbeiführen.

---

[1]) vgl. Popitz. a. a. O. S. 328.

[2]) Conrad, „Zur Reichsreform" systematisches und kritisches Material in „Reich und Länder", Zeitschrift für die Entwicklung der Verfassung und Verwaltung in Deutschl. Sonderheft des II. Jahrgang 1928.

[3]) so z. B. Nawiasky in D. J. Z. 1923 S. 706

Lebenslauf.

Als Sohn des Bürgermeisters i. R. Wilhelm Linker und dessen Ehefrau Elisabeth geb. Rickel in Neustadt Kreis Kirchhain, bin ich, Julius Linker, am 2. September 1907 in Neustadt, Kreis Kirchhain, geboren. Ich besuchte zunächst die Volksschule meiner Heimatstadt, dann die Bischöfliche Lateinschule zu Amöneburg. Von Obertertia bis zur Reifeprüfung, Ostern 1927, besuchte ich das Staatliche Gymnasium in Fulda. Alsdann studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Marburg und Berlin. Am 8. August 1931 bestand ich am Oberlandesgericht zu Kassel das Referendarexamen. Seit dem 4. November 1931 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst.